Gestion publique

Biens immobiliers

Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

BIENS IMMOBILIERS

Rapport du Groupe d'étude
présenté au Groupe de
travail ministériel
chargé de l'examen des
programmes
Mai 1985

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP 32-50/7-1985F
ISBN 0-660-91631-2

au Canada: $32.50
à l'étranger: $39.00

Prix sujet à changement sans préavis

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE i

MANDAT 1

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE 9

AVANT-PROPOS 11

SECTION

1 APERÇU 13

2 ORGANISATION DE LA GESTION IMMOBILIÈRE AU SEIN DU GOUVERNEMENT

- Introduction 39
- Gestion centrale des biens immobiliers 48
- Organisation de la gestion immobilière dans la région de la Capitale nationale 57
- Services de conception, de construction, d'exploitation et d'entretien 62
- Responsabilités des locataires de TPC 76
- Sociétés d'État et biens immobiliers 80
- Fondement législatif de la gestion immobilière . 84

3 POLITIQUES ET PRATIQUES EN MATIÈRE DE BIENS IMMOBILIERS

- Introduction 87
- Autofinancement et comptabilité 91
- Politique de sous-traitance 97
- Procédures de planification, d'approbation et d'exécution 103
- Utilisation optimale des biens immobiliers 114
- Normes de gestion des locaux 119

4 TRAVAUX PUBLICS CANADA

- Introduction 125
- Travaux publics Canada - Introduction 132

5 TPC - PROGRAMME DES LOCAUX

Introduction 141
TPC - Acquisition et amélioration des actifs .. 146
TPC - Propriétés de la Couronne 150
TPC - Propriétés obtenues par bail-achat 156
TPC - Propriétés louées 162
TPC - Planification et contrôle 166

6 TPC - PROGRAMME DES SERVICES

Introduction 173
TPC - Services d'architecture et de génie 179
TPC - Services de gestion immobilière 193
TPC - Services de l'immobilier 199
TPC - Dragage et services de la flotte 204
TPC - Services ministériels et administratifs . 210

7 TPC - PROGRAMMES CENTRAUX DE SOUTIEN

Introduction 213
TPC - Gestion et aménagement des terrains fédéraux 220
TPC - La Harbourfront Corporation 227
TPC - Société immobilière du Canada Ltée 232
TPC - La corporation Place du Havre Canada 240
TPC - Technologie du design, de la construction et de l'immobilier 244
TPC - Protection incendie 248
TPC - Direction des préparatifs d'urgence 252
TPC - Subventions aux municipalités 255
TPC - Projets spéciaux 259

8 PROGRAMMES CONCERNANT LES INSTALLATIONS MARITIMES ET LES ROUTES

Introduction 263
TPC - Bassins de radoub 267
TPC - Écluses et barrages 271
TPC - Réseaux routiers 274
TPC - Ponts et autres ouvrages 278

9 COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE

Introduction 281
CCN - Planification, conception et construction 287
CCN - Gestion des actifs immobiliers 290

10 PROGRAMMES DES TRAVAUX MARITIMES

Introduction 295
SCP - Société canadienne des ports 303
CT - Commissions de ports 312
TC - Ports publics 318
TC - Garde côtière canadienne 329
AVNS - La voie maritime du Saint-Laurent et les ponts s'y rapportant 347
MPO - Ports pour petits bateaux 364

11 PROGRAMMES DES TRANSPORTS AÉRIENS

Introduction 377
TC - Aéroports autonomes 384
TC - Aéroports subventionnés par l'État 409
TC - Service de navigation aérienne 427

12 AUTRES PROGRAMMES DE TRANSPORT

TC - Centre d'essais pour véhicules automobiles 433
TC - Installations de formation de Transports Canada 437

13 PROGRAMME DES SERVICES DE DÉFENSE - NATIONALE

Introduction 441
MDN - Programmes des services de défense (Gestion immobilière et organisation des services immobiliers) 446
MDN - Programmes des services de défense (Infrastructure) 459
MDN - Programmes des services de défense (Logement) 473
MDN - Programmes des services de défense (Conception et construction) 481
CDC - Construction de Défense Canada (CDC) 487
MDN - Programmes des services de défense (Travaux) 495
MDN - Programmes des services de défense (Immeubles et services publics) 504

14 AFFAIRES EXTÉRIEURES

Biens immobiliers à l'étranger 513

15 PROGRAMMES RELATIFS À L'ENVIRONNEMENT

Introduction 519
EC - Parcs Canada 524
EC - Services de l'environnement 538
EC - Commission des champs de bataille nationaux 542

16 SOLLICITEUR GÉNÉRAL

GRC - Programme d'application de la loi 547
SCC - Services techniques (biens immobiliers) . 556

17 AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD

Services techniques 567

18 SANTÉ ET BIEN-ÊTRE

SBC - Direction générale des services médicaux 577
SBC - Direction générale de protection de la santé 582

19 MUSÉES NATIONAUX

MNC - Musées nationaux du Canada 585
SCMC - Société de construction des musées du Canada 591

20 AUTRES PROGRAMMES

CNRC - Recherches scientifiques et industrielles 599
AC - Propriétés agricoles 614
MDC - Propriétés des services de recherche sur les communications 621
EMR - Programmes des minéraux et des sciences de la terre 625
RC - Douanes et Accise 631
MPO - Gestion des pêches et sciences de l'océan 636

21 DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

Responsabilités et dépenses en matière de biens immobiliers 645

ORGANISMES CONSULTÉS 661

PRÉFACE

Créé en septembre 1984, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes s'est vu confier deux objectifs fondamentaux : améliorer les services fournis au public, et rationaliser la gestion des programmes gouvernementaux. Conscient de la contribution que pourrait apporter le secteur privé à cet examen, le Groupe de travail a fait appel à des organismes nationaux représentant les syndicats, les entreprises, et diverses catégories professionnelles. Leur réponse fut immédiate et généreuse, chacun proposant l'un de ses membres à titre d'expert-conseil. Ces citoyens firent preuve d'un civisme exemplaire en offrant leur collaboration à titre gracieux. C'est ainsi que fut constitué le Comité consultatif du secteur privé, chargé de passer en revue toutes les activités d'examen des programmes.

Chaque examen de programme a été effectué par un Groupe d'étude mixte, comprenant à la fois des spécialistes du secteur privé et du secteur public et notamment des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités. Chaque Groupe d'étude a reçu pour mandat de passer en revue une "famille" de programmes, et ce sont les rapports de ces Groupes qui sont maintenant publiés. Il convient de souligner que les rapports reflètent le consensus des participants, y compris des membres du Comité consultatif du secteur privé, mais que tous leurs éléments n'ont pas nécessairement été approuvés à l'unanimité par les Groupes d'étude ou par le Comité consultatif.

Le travail d'examen qui vient de s'achever est unique dans l'histoire de notre pays. Jamais encore un échantillon aussi vaste de représentants de milieux extra-gouvernementaux n'avait été appelé à scruter d'aussi près les activités de l'État. La publication des travaux des Groupes d'étude mixtes témoigne clairement et publiquement du caractère remarquable de leur contribution à cette tâche particulièrement exigeante.

Les Groupes d'étude ont passé en revue les évaluations existantes et d'autres analyses disponibles, et ont consulté des centaines de personnes et d'organisations. Ils se sont répartis en petits groupes, de façon à pouvoir

prendre contact avec le plus grand nombre possible de personnes intéressées du secteur privé. Ils ont aussi discuté avec des bénéficiaires des programmes, avec des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités, depuis les fonctionnaires jusqu'aux ministres. De fait, vingt fonctionnaires provinciaux, dont trois sous-ministres, ont fait partie des Groupes d'étude.

Les observations et options présentées dans ces rapports émanent des Groupes d'étude. Certaines sont subjectives, ce qui était par ailleurs nécessaire et approprié, étant donné que la phase d'examen devait durer à peine plus d'un an. Chaque Groupe d'étude a eu trois mois pour effectuer son travail et présenter son rapport. La nécessité pour le gouvernement d'intervenir d'urgence pour mieux répondre aux besoins de la population l'obligeait à achever dans des délais raisonnables une analyse de portée très générale, avec des idées neuves.

L'examen des programmes a été effectué en plusieurs étapes. Lorsque le mandat de chaque Groupe d'étude fut défini, il fallut procéder au choix des membres et des présidents de chaque Groupe, ce qui fut fait avec l'aide du Comité consultatif du secteur privé et des deux conseillers du Groupe de travail, MM. Darcy McKeough et Peter Meyboom. Personnalité du monde des affaires et ancien ministre du gouvernement de l'Ontario, M. McKeough assurait les contacts avec le secteur privé, alors que M. Meyboom, cadre supérieur du Conseil du Trésor, se chargeait des contacts avec le secteur public. Les membres des Groupes d'étude représentant le secteur privé ont accepté de collaborer sans rémunération, si l'on excepte une allocation journalière nominale versée aux représentants des syndicats.

À la fin de ses travaux, chaque Groupe d'étude a discuté de son rapport avec le Comité consultatif du secteur privé, et ses conclusions ont été adressées au Groupe de travail ministériel présidé par le vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen. Les autres membres du Groupe sont l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances, l'honorable John Crosbie, ministre de la Justice, et l'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor.

Les rapports des Groupes d'étude constituent le premier élément d'un processus ordonné de discussion au sein du Cabinet. Ils présentent les options définies dans chaque domaine, et adressent des recommandations au

Groupe de travail. Il convient de souligner que ces rapports ne sont l'expression ni de la politique officielle du gouvernement ni de décisions gouvernementales. Ils visent simplement à favoriser une discussion éclairée de toute la gamme des programmes gouvernementaux. En ce sens, ils constituent pour ce dernier un outil précieux dans son processus décisionnel.

Collectivement, ces volumes illustrent clairement l'ampleur et la multiplicité des programmes de l'État, et proposent des options destinées soit à en modifier la nature même, soit à en améliorer la gestion. Certaines décisions ont déjà été annoncées dans le discours du budget du mois de mai, d'autres sont venues ensuite. Comme l'indiquait à cette occasion le ministre des Finances, l'échancier d'exécution de certaines de ces mesures va jusqu'à la fin de la décennie, et c'est le Cabinet qui jugera du rythme approprié et de l'ampleur de ces modifications.

Les rapports des Groupes d'étude sont publiés dans l'espoir qu'ils aideront les Canadiens à mieux saisir la complexité des problèmes en jeu et des solutions envisagées. Ils constituent aussi l'expression de la profonde gratitude du gouvernement à l'égard de toutes les personnes qui ont si généreusement offert leur temps et leurs talents pour assurer le succès de cette entreprise.

MANDAT

CONTEXTE

Le gouvernement fédéral est, au nom de la Couronne, le plus grand gestionnaire de biens immobiliers du Canada. La valeur de ces biens se situe entre 40 et 60 milliards de dollars, les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital s'élèvent à 2 milliards, et la fonction de gestion occupe directement quelque 17,000 années-personnes. L'annexe A contient une liste de 74 programmes de 18 ministères et organismes différents qui visent entièrement ou partiellement la gestion des biens immobiliers.

Les programmes relatifs aux biens immobiliers ont été mis en place pour diverses fins et sont gérés par des organismes de toutes sortes. Les programmes soumis à l'étude du Groupe peuvent être divisés en trois catégories :

Les services communs comprennent les programmes de gestion des locaux et installations, dont le but premier est d'apporter un soutien administratif aux autres programmes, ainsi que les services de gestion immobilière du ministère des Travaux publics, du ministère des Affaires extérieures (pour les biens immobiliers situés à l'étranger), du Service correctionnel (pour les pénitenciers) et de la Défense nationale (pour les bases) en sont des exemples.

Les programmes directs comprennent les programmes où la gestion immobilière fait partie intégrante des services directs au public. En général, ils touchent l'infrastructure économique (aéroports et ports) ou l'infrastructure sociale (musées, parcs et biens immobiliers pour lesquels la Couronne est fiduciaire au nom des bandes indiennes).

L'aménagement immobilier comprend les programmes dont le but premier est le contrôle ou l'aménagement de biens immobiliers en vue de réaliser de grands objectfs socio-économiques; la Commission de la capitale nationale et la Société immobilière des Travaux publics en sont des exemples.

Ce mandat a été examiné par les sous-ministres des Travaux publics, des Transports, de la Défense nationale et

de l'Environnement, et par le Secrétaire du Conseil du Trésor.

BUT

Le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes demande des informations et des conseils au sujet des améliorations qui pourraient être apportées à l'efficience et à l'efficacité de la gestion des biens immobiliers. L'examen touchera tous les organismes gouvernementaux, à l'exception des sociétés d'État dont l'exploitation commerciale comprend la gestion de biens immobiliers. Ces conseils pourraient comprendre des observations sur les éléments suivants :

Les groupes de fonctions ou de programmes relatifs à la propriété qui pourraient être privatisés, réunis, restreints ou éliminés;

Les changements susceptibles d'être apportés à l'organisation du gouvernement pour la gestion des biens immobiliers;

Les changements susceptibles d'être apportés aux politiques et aux méthodes de gestion des biens immobiliers;

Les mesures législatives nécessaires à la mise en oeuvre des changements;

Dans la mesure du possible, les implications de ces changements sur le plan des ressources, y compris les répercussions sur les frais et les effectifs.

Le Groupe d'étude devra définir concrètement la nature des activités du gouvernement fédéral en matière de biens immobiliers, déterminer les questions et les préoccupations importantes liées aux biens immobiliers et faire part de ses observations et de ses conseils à ce sujet. Avec les résultats de son étude, le Groupe devra fournir des informations concernant:

La structure de prestation

Les principaux organismes et programmes de gestion des biens immobiliers au sein du gouvernement fédéral.

Les ressources (financières, opérationnelles, humaines) utilisées pour chaque organisme, ainsi que leur répartition régionale.

Les avantages et les inconvénients du recours à la privatisation ou à des sociétés d'État et à d'autres organismes spéciaux pour gérer les biens immobiliers et mener à terme les grands programmes de construction.

Le recours à des "administrations portuaires" municipales-provinciales-fédérales pour gérer des biens immobiliers fédéraux.

L'application de notions d'autofinancement à la gestion financière.

Le chevauchement des programmes provinciaux et fédéraux de gestion des biens immobiliers.

Les méthodes utilisées par le secteur privé, les provinces et les autres pays à l'égard de programmes semblables.

La législation sur laquelle se fonde la gestion des biens immobiliers, les objectifs incompatibles, ainsi que les obstacles à une gestion efficiente et efficace.

Efficience et chevauchement

La répartition des responsabilités entre les organismes gouvernementaux, y compris :

La répartition des responsabilités entre le ministère des Travaux publics et les autres ministères et organismes dans la région de la Capitale nationale.

La responsabilité relative du Conseil du Trésor, du ministère des Travaux publics et des organismes à vocation de service en matière de gestion immobilière.

La multiplication des responsabilités et des organismes en matière de conception et de construction au sein de nombreux organismes gouvernementaux, et son effet sur la reddition de comptes.

Le double emploi et le chevauchement des services d'administration des locaux entre les occupants et le ministère des Travaux publics.

Les avantages et les inconvénients du recours accru à des contrats de gestion immobilière passés avec le secteur privé.

Le processus complexe de planification, d'approbation et de mise en oeuvre des programmes d'acquisition et de construction.

La gestion des normes visant à assurer le contrôle des demandes des occupants et une meilleure utilisation des locaux.

La relation entre les décisions d'investir en vue de procéder à des rénovations, à des remplacements ou à des acquisitions, et les pratiques gouvernementales de comptabilité et de dotation en ressources.

La gestion des actifs : l'établissement de l'inventaire des biens excédentaires des ministères et l'aliénation de ces biens par Travaux publics Canada.

Omissions

Les programmes dont on devrait tenir compte dans cette étude mais qui ne font pas partie de la liste en annexe.

LIENS AVEC LES AUTRES ÉTUDES DE PROGRAMMES

En tant que service commun, la gestion des biens immobiliers est un des éléments qui se retrouvent dans tous les programmes gouvernementaux. Or, nombre de ces programmes ont été ou seront soumis à l'examen d'autres Groupes d'étude. Si des études risquent de se recouper (par exemple, l'examen du Programme des ports pour petits bateaux), les groupes concernés devront établir des programmes de travail afin d'éviter le double emploi.

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE

Le Groupe d'étude sera présidé par un dirigeant du secteur privé. Celui-ci sera comptable au conseiller du secteur public et au conseiller chargé de la liaison du secteur privé, qui relèvent du président du Groupe de travail. Il sera secondé par trois cadres gouvernementaux et un même nombre de représentants du secteur privé, ainsi que par d'autres agents du secteur public détachés à titre d'adjoints à la recherche. Le Groupe d'étude, ou son directeur, rencontrera les conseillers du secteur public et du secteur privé à la demande de ceux-ci.

PROGRAMME DE TRAVAIL

Afin d'examiner les nombreux programmes et organismes de gestion des biens immobiliers, le Groupe d'étude sera divisé en sous-groupes chargés d'étudier des programmes particuliers, ainsi que des fonctions précises recoupant plus d'un programme. Dès le début de sa mission, le Groupe d'étude devra soumettre au Groupe de travail une liste de programmes révisés et un plan de travail détaillé définissant son organisation et ses activités.

ACCÈS À L'INFORMATION ET SOURCES DE RENSEIGNEMENTS

Le Groupe d'étude aura accès aux évaluations, examens et rapports préparés depuis quelques années au sujet des programmes de gestion des biens immobiliers, ainsi qu'à tout autre renseignement dont disposent les organismes centraux et les organismes à vocation de service. Il procédera à l'examen de ces renseignements et, s'il désire obtenir des renseignements supplémentaires, il demandera, de la part du Groupe de travail, aux organismes centraux et aux ministères à vocation de service de les recueillir.

ÉCHÉANCES

Le Groupe d'étude devra présenter ses premières conclusions au Groupe de travail le 30 avril 1985. Il devra en outre soumettre de brefs rapports d'étape à toutes les réunions régulières du Groupe de travail.

ANNEXE A

LISTE DES PROGRAMMES RELATIFS AUX BIENS IMMOBILIERS

AACC	7	COMMISSION DES SÉPULTURES DE GUERRE DU COMMONWEALTH
AACC	8	PROGRAMME DE TRANSFERT D'HÔPITAUX
AEC	3	PROGRAMME DES OPÉRATIONS CONSULAIRES
AINC	40	LOGEMENT DES INDIENS À L'INTÉRIEUR ET À L'EXTÉRIEUR DES RÉSERVES
AINC	58	AMÉNAGEMENT DES TERRES DU YUKON ET DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST
AINC	227	ROUTES ET INFRASTRUCTURES DU NORD
AINC	306	TERRES, PROPRIÉTÉ FONCIÈRE ET EFFECTIFS DES BANDES
AINC	318	INFRASTRUCTURE (CAPITAL, FONCTIONNEMENT ET ENTRETIEN)
AINC	319	INFRASTRUCTURE DE L'ÉDUCATION, IMMOBILISATIONS ET SERVICES COMMUNS
APC	11	SALLES DE CONFÉRENCE
APC	12	MAISON LAURIER
AVMS	6	LA SOCIÉTÉ LES PONTS JACQUES CARTIER ET CHAMPLAIN INC.
CCBN	1	COMMISSION DES CHAMPS DE BATAILLE NATIONAUX
CDC	1	CONSTRUCTION DE DÉFENSE CANADA
CNA	1	CENTRE NATIONAL DES ARTS
CPH	1	CORPORATION DE LA PLACE DU HAVRE CANADA
EC	26	COMMISSION DES LIEUX ET MONUMENTS HISTORIQUES DU CANADA
EC	36	CANAUX HISTORIQUES
EC	37	PARCS ET LIEUX HISTORIQUES NATIONAUX
EC	38	PARCS NATIONAUX
EC	95	REMPLACEMENT DES PONTS ENJAMBANT LES CANAUX RÉGIS PAR PARCS CANADA
EC	102	SURVEILLANCE, ÉVALUATION, SYSTÈMES DE DONNÉES FONCIÈRES
EC	103	POLITIQUES ET RECHERCHES RELATIVES À L'UTILISATION DES TERRES
MDC	40	LABORATOIRE DAVID FLORIDA
MDN	5	BIENS FONCIERS MILITAIRES (SERVICES AUX CIVILS)
MDN	10	LOGEMENT POUR CIVILS DANS LES QUARTIERS MILITAIRES
MDN	19	APPORTS DE CAPITAL À L'APPUI DE PROJETS DE CONSTRUCTION

MDN	20	ACHAT OU VENTE DE SERVICES PUBLICS ET MUNICIPAUX
MNC	1	GALERIE NATIONALE DU CANADA
MNC	2	MUSÉE NATIONAL DE L'HOMME
MNC	3	MUSÉE NATIONAL DES SCIENCES NATURELLES
MNC	4	MUSÉE NATIONAL DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE
PCA	1	PORTS CANADA
PO	9	PORTS POUR PETITS BATEAUX
SCC	12	SERVICE CORRECTIONNEL CANADA
TC	35	PROGRAMMES DE COMMERCIALISATION AÉROPORTUAIRES
TC	37	SERVICE DE POLICE ET DE SÉCURITÉ AÉROPORTUAIRES
TC	47	AIDES À LA NAVIGATION MARITIME
TC	69	INSTALLATIONS MARITIMES
TC	90	CENTRES D'ESSAI POUR VÉHICULES AUTOMOBILES DE BLAINVILLE (QUÉBEC)
TC	91	PROGRAMME D'AIDE FINANCIÈRE AU TRANSPORT URBAIN (TERMINÉ)
TC	98	PROGRAMME DE CONSTRUCTION DE PISTES D'ATTERRISSAGE LE LONG DE LA CÔTE DU LABRADOR
TC	99	AIDE FINANCIÈRE À LA CONSTRUCTION ET À L'EXPLOITATION DES AÉROPORTS
TC	100	PROGRAMME DE CONSTRUCTION D'INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT AÉRIEN AU NOUVEAU-QUÉBEC
TC	104	PROGRAMME DE RENFORCEMENT OU D'AMÉLIORATION DES ROUTES PRINCIPALES DES PROVINCES ATLANTIQUES
TC	105	ACCORD FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX CONCERNANT LES ROUTES : PPSR
TC	108	AIDE FINANCIÈRE POUR L'AMÉLIORATION DES PORTS
TC	260	PONT VICTORIA JUBILEE
TC	300	DÉVELOPPEMENT DES VOIES NAVIGABLES
TC	410	PROGRAMMES CONCERNANT LES INSTALLATIONS ET LES SERVICES AÉROPORTUAIRES
TPC	3	FILIALES DE LA SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE DU CANADA LIMITÉE : VIEUX PORT DE QUÉBEC, VIEUX PORT DE MONTRÉAL, MIRABEL
TPC	4	LA CORPORATION HARBOURFRONT
TPC	101	LOCAUX ET INSTALLATIONS : MISE EN PLACE ET AMÉLIORATION
TPC	102	LOCAUX LOUÉS
TPC	103	LOCAUX : LOCATION - ACHAT
TPC	105	LOCAUX : PROPRIÉTÉS DE LA COURONNE
TPC	106	LOCAUX : PLANIFICATION ET CONTRÔLE DES PROGRAMMES
TPC	107	SERVICES D'ADMINISTRATION IMMOBILIÈRE

TPC	108	SERVICES D'ADMINISTRATION IMMOBILIÈRE
TPC	109	SERVICES D'ARCHITECTURE ET DE GÉNIE
TPC	110	PROGRAMME MARITIME : SERVICE DE DRAGAGE ET À L'INDUSTRIE MARITIME
TPC	111	SERVICES ADMINISTRATIFS
TPC	112	GESTION DES TERRES FÉDÉRALES
TPC	113	DESIGN, CONSTRUCTION ET TECHNOLOGIE
TPC	114	PROTECTION CONTRE LES INCENDIES
TPC	115	PRÉPARATIFS D'URGENCE
TPC	116	SUBVENTIONS AUX MUNICIPALITÉS
TPC	117	PROJETS SPÉCIAUX
TPC	119	TRANSPORT MARITIME ET TRAVAUX DE GÉNIE CONNEXES/CALES SÈCHES
TPC	120	TRANSPORT MARITIME ET TRAVAUX DE GÉNIE CONNEXES/PLANIFICATION ET CONSTRUCTION.
TPC	121	PROGRAMME DE TRANSPORT ROUTIER : RÉSEAUX ROUTIERS
TPC	122	PROGRAMME DE TRANSPORT ROUTIER/PONTS ET AUTRES TRAVAUX DE GÉNIE

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE

Chef :	M. Edward (Ted) Elford, CA Premier vice-président (à la retraite) Trizec Corporation Calgary
Second :	M. Al Clayton Directeur Bureau des conseillers en gestion Ministère des Approvisionnements et Services Ottawa
Membres du secteur privé :	M. John Rand Vice-président Barnike Real Estate Toronto
	M. Bill Niles Administrateur principal des finances (à la retraite) Canron Inc.
	Mme Gloria Fougère Contrôleur Division de Québec Marathon Realty Co. Ltd. Montréal
Membres du secteur public :	M. Paul Migus Conseiller principal Direction des programmes Secrétariat du Conseil du Trésor Ottawa
	Le col. David Edgecombe Directeur - Génie construction (besoins) Ministère de la Défense nationale Ottawa

M. Hari Johri
Directeur
Bureau des conseillers en gestion
Ministère des Approvisionnements et Services
Ottawa

M. David Carter
Directeur
Formulation des politiques et stratégies ministérielles
Ministère des Travaux publics
Ottawa

Soutien professionnel :

M. Ted Tunis
Bureau des conseillers en gestion
Ministère des Approvisionnements et Services
Ottawa

M. Jean Petitclerc
Ministère du Travail
Ottawa

M. Tony Quon
Bureau des conseillers en gestion
Ministère des Approvisionnements et Services
Ottawa

M. William Lye
Bureau des conseillers en gestion
Ministère des Approvisionnements et Services
Ottawa

AVANT-PROPOS

Le présent rapport adressé au Groupe de travail ministériel se présente d'une façon légèrement différente des rapports préparés à ce jour par les autres Groupes d'étude. Cette présentation a été imposée par le caractère interdépendant des questions étudiées par le Groupe d'étude et l'aspect général de leur application.

Le rapport est divisé en quatre types de documents.

Aperçu. La section 1 est un résumé des thèmes abordés par le Groupe d'étude et de ses conclusions.

Examens fonctionnels. Ces examens se retrouvent aux sections 2 et 3. Un aperçu (pages roses) paraît au début de chaque section. Ces documents contiennent des observations et des recommandations qui débordent des programmes individuels. Ils sont divisés en questions d'organisation et en questions de politique et marche à suivre.

Évaluation des programmes. Les sections 4 à 20 portent sur les évaluations des programmes de biens immobiliers, par organisation. Chaque section comporte un aperçu au début. Ces évaluations contiennent des observations et des conseils qui se rapportent au programme en cause de même que des observations portant sur des questions d'application générale traitées par les évaluations fonctionnelles.

Résumé d'information. La section 21 fournit des précisions sur les responsabilités et les dépenses en matière de gestion immobilière ainsi que sur les organismes consultés.

SECTION 1 - APERÇU

L'océan des biens immobiliers du gouvernement fédéral est un véritable champ de mines. Toutes ces mines ont été mises en place au fil des années avec la construction de nouveaux bâtiments. Désarmorcer le tout sera difficile, voire dangereux; mais si ce n'est pas fait, les mines exploseront. Cela se traduira par une demande accrue de fonds pour la reconstitution du portefeuille des biens immobiliers et de sommes énormes et sans cesse croissantes pour en assurer l'entretien.

La gestion immobilière est l'une des fonctions les plus politisées du gouvernement. Elle suit la multiplication des programmes gouvernementaux et a servi à la poursuite d'objectifs socio-économiques et à la répartition de la manne gouvernementale. Ce n'est pas par hasard que le répertoire immobilier central du gouvernement reprend le même découpage que les circonscriptions électorales.

Il s'ensuit donc que des propriétés excédentaires ont été conservées et entretenues pour stimuler l'emploi au niveau local. Trop de nouveaux bâtiments ont été construits pour assurer la présence fédérale. Les ministères fédéraux ont acquis et mis en valeur des propriétés qui auraient été mieux gérées aux niveaux provincial et municipal ou encore par le secteur privé. On a eu recours à de nouvelles constructions sans tenir compte de moyens moins coûteux et plus originaux de réaliser les programmes. Chacune de ces immobilisations peut être louable en soi, mais l'effet cumulatif donne un système hypertrophié, avec trop peu de gestionnaires et trop d'employés.

Personne ne connaît la situation de cet empire immobilier. Les données totales concernant les coûts et les effectifs affectés aux biens immobiliers ne sont pas disponibles. Lorsque notre Groupe d'étude a établi son mandat, en janvier, les approximations les plus sérieuses semblaient être d'environ 17,000 années-personnes pour les effectifs et deux milliards de dollars pour les dépenses annuelles. Dans notre rapport provisoire de mars 1985, nous avons parlé de 20,000 années-personnes et trois milliards de dollars. Dans notre rapport final, les tableaux des programmes indiquent 35,000 années-personnes, des dépenses de six milliards et des revenus de 2.3 milliards.

Notre rapport contient 62 évaluations de programmes de biens immobiliers, onze évaluations de questions se rapportant aux biens communs et 13 aperçus. Toutefois, les options présentées résultent de quelques propositions principales et de deux thèmes. Ces thèmes sont :

- la nécessité d'adopter un programme rigoureux d'aliénation des biens immobiliers du gouvernement;

- la nécessité de modifier l'organisation du gouvernement en matière de gestion des biens immobiliers.

En ce qui concerne le premier thème, nos propositions constituent un renversement fondamental d'orientation dans la gestion des biens immobiliers. Pour réaliser les objectifs de ses programmes, le gouvernement a trop souvent opté pour la possession, l'exploitation et le financement des biens immobiliers. En conséquence, il a des responsabilités opérationnelles pour des biens immobiliers qui seraient beaucoup mieux administrés par le secteur privé ou encore par des administrations provinciales et locales. Lorsqu'il est propriétaire, de petits empires politiques et bureaucratiques se constituent et il devient difficile de se défaire des propriétés devenues inutiles en les vendant ou en les transférant à d'autres gouvernements. La politique fédérale devrait dépendre davantage de la participation ou des contributions mixtes et trouver des stimulants et ne pas obliger à assumer les responsabilités de propriété et d'exploitation.

Il faudrait mettre immédiatement sur pied une stratégie pour se départir des propriétés. L'aliénation ne se fera pas du jour au lendemain, néanmoins, nous avons un besoin immédiat d'une orientation claire. Le Groupe d'étude recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- transférer la propriété et la gestion des aéroports fédéraux de Transports Canada à des administrations locales;

- vendre les biens immobiliers excédentaires du fédéral dans le cadre d'un programme rigoureux d'identification et d'aliénation;

- transférer les projets de développement urbain du gouvernement fédéral à Québec, Montréal et Toronto aux administrations locales ou encore les vendre;

- réévaluer les infrastructures des bases et des postes du ministère de la Défense nationale;

- réévaluer le portefeuille des terres et biens immobiliers de la CCN;

- transférer la responsabilité fédérale des canaux, des barrages, des ponts et des routes au niveau de gouvernement approprié;

- rationaliser les ports publics de Transports Canada et les quais pour petites embarcations de Pêches et Océans Canada par la fermeture des quais inactifs, le transfert aux administrations locales, la vente au secteur privé et la mise en application de stratégies d'immobilisations fondées sur des considérations économiques plus claires.

Les changements proposés dans l'organisation gouvernementale visent à corriger trois points faibles du système actuel :

- absence de coordination centrale en ce qui concerne la gestion des biens immobiliers;

- combinaison impossible des rôles attribués à Travaux publics Canada (TPC);

- partage irrationnel des responsabilités dans le domaine des biens immobiliers.

Les options présentées sont fondées sur les principes que la fonction de propriétaire est mieux exécutée par l'organisme qui occupe ou utilise les locaux et que les services des biens immobiliers devraient être adjugés par contrat au secteur privé si cela est plus économique, dans le cadre d'une politique publique, les autres services internes étant comptabilisés au prix coûtant. Compte tenu de ces principes, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- établissement d'un nouveau Service de gestion des biens immobiliers chargé des fonctions centrales présentement assumées par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et TPC;

- à l'extérieur de la Capitale nationale, maintien de l'actuelle répartition des responsabilités de gestion entre TPC et de nombreux ministères responsables de programmes;

- dans la région de la Capitale nationale, transfert, de TPC aux ministères responsables des programmes, de la responsabilité de gestion (y compris le budget des immobilisations) pour tous les immeubles destinés à des fins spéciales, alors que celle des propriétés désignées d'intérêt national (le Parlement, les résidences officielles) devrait être transférée de TPC à la Commission de la Capitale nationale (CCN);

- définition du rôle de TPC de la façon suivante : gestion des propriétés à caractère général pour le compte des locataires et, au choix des clients, fourniture des services de fonctionnement et d'entretien, d'architecture et de génie, et de transactions immobilières et de contrats;

- mutation, à TPC, de tous les employés en architecture et en génie qui travaillent à la conception et des employés affectés aux contrats pour les biens immobiliers et facturation de ces services aux clients au prix coûtant;

- mutation, à TPC, des employés chargés du fonctionnement et de l'entretien des propriétés de la CCN ainsi que des employés de l'architecture et du génie en demandant à la CCN d'acheter ces services à TPC, au début;

- mise en oeuvre d'un programme systématique d'augmentation du recours aux contrats pour les travaux de génie, d'architecture, de fonctionnement et d'entretien dans le cas de tous les programmes concernant l'immobilier.

La mise en oeuvre de l'alinéation et des changements organisationnels se fera sur deux à quatre ans. Il faudra tenir des négociations importantes entre les syndicats et la direction et adopter des politiques pour la mise en application de ces changements organisationnels. L'aliénation sera aussi difficile. Les provinces et les municipalités hésiteront probablement à accepter les responsabilités de propriété ou de financement à cause des engagements à long terme inhérents à certaines propriétés. Le secteur privé hésitera probablement aussi. Pour

faciliter le processus, nous recommandons au Groupe de travail que le gouvernement envisage une stratégie où il négocierait les transferts dans un cadre fédéral-provincial beaucoup plus large, "abandonnant" certaines installations et en transférant la propriété et en assortissant la transaction d'une entente financière.

Les pages qui suivent donnent une vue d'ensemble plus détaillée de notre rapport. Nous commençons par les observations générales relatives aux biens immobiliers; nous présentons ensuite les options concernant l'organisation et le processus, puis nous établissons les options se rapportant aux grands organismes de biens immobiliers et nous terminons par nos commentaires sur la mise en application. Chaque section débute par une citation de circonstance recueillie par le Groupe d'étude lors de nos entrevues avec des représentants des secteurs public et privé.

OBSERVATIONS SUR LA SITUATION DE LA GESTION DES BIENS IMMOBILIERS

Toute étude effectuée dans un court délai et visant autant d'organismes si divers, ayant autant d'activités, a tendance à déceler les points faibles et à les généraliser à l'ensemble du système. Nous devons bien préciser que les programmes de gestion des biens immobiliers du gouvernement remplissent en général la fonction pour laquelle ils ont été créés. Les pistes des aéroports sont déneigées et les avions atterissent et décollent en toute sécurité. Les bases militaires sont conformes aux exigences des programmes militaires. Les sites historiques nationaux constituent des attractions touristiques populaires qui renforcent notre identité nationale. Le rendement de nombreux programmes de gestion des biens immobiliers individuels est acceptable. Cependant le système dans son ensemble ne fonctionne pas et doit être réformé.

La gestion des biens immobiliers a fait l'objet d'études à n'en plus finir - les commissions royales (Glassco et Lambert), le Comité permanent des Finances nationales, le Vérificateur général, le Comité des comptes publics et de nombreuses autres études internes du gouvernement ont recommandé une réforme. Plusieurs sont terminées ou sont en cours. Toutefois, malgré la compétence globale des professionnels et des gestionnaires et la performance réelle de nombreux programmes immobiliers

individuels, la réalité de l'ensemble est totalement différente. Nous présentons ici quelques-unes des caractéristiques principales des opérations courantes en matière de biens immobiliers qui contribuent aux problèmes que connaît le système.

La contradiction entre la fourniture de services efficaces et les objectifs socio-économiques plus vastes n'est pas bien résolue.

La politique du Conseil du Trésor stipule que :

> "les biens immobiliers doivent être gérés de façon économique et efficace et cette gestion doit combiner la fourniture efficace de services gouvernementaux à la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus vastes".

La plupart des activités du gouvernement se butent à des objectifs aussi contradictoires. Mais, dans le cas des biens immobiliers, l'absence de normes, de politiques et de pratiques établies ne permet pas de régler adéquatement ces contradictions. On peut donc justifier presque toutes les décisions et on peut éviter d'assumer sa responsabilité au nom de "considérations politiques". Par contre, les fonctionnaires, à plusieurs niveaux de l'organisation, devancent les décisions politiques. La réforme s'impose surtout pour que les objectifs de la gestion des biens immobiliers soient compris surtout dans le contexte de la prestation efficace de services et que les décisions sur les objectifs plus vastes soient acheminées au niveau politique approprié.

Le système est fragmenté. La Loi sur les travaux publics confie la charge des biens immobiliers du gouvernement fédéral au ministre des Travaux publics, à moins qu'un autre ministre ne soit désigné par une autre loi. Le Groupe d'étude a identifié 46 organismes différents - 18 ministères et 28 sociétés - dotés de ce pouvoir distinct. Bien que la décentralisation du pouvoir ne constitue pas une faiblesse, la décentralisation, en matière de gestion des biens immobiliers, s'est fait sans méthode ni cadre rationnel.

Il y a absence de coordination centrale. La gestion des biens immobiliers est perçue surtout comme une responsabilité hiérarchique des ministres responsables des programmes et de leurs représentants; ce principe doit

demeurer. Cependant, il faut quelqu'un au centre pour s'occuper des fonctions comme les analyses du budget des immobilisations, l'acquisition des propriétés, les principaux changements dans l'utilisation des terres, l'aliénation des propriétés, l'élaboration et le contrôle des politiques. Le Conseil du Trésor et Travaux publics Canada, qui sont chargés de ces fonctions, n'ont pas eu le succès escompté dans l'accomplissement de ce rôle central. Le Conseil du Trésor n'avait ni la volonté ni les effectifs nécessaires. TPC n'avait pas les pouvoirs ni la crédibilité. Si l'on réussit à combler cette lacune, une étape essentielle de l'amélioration du système de gestion des biens immobiliers aura été franchie.

TPC a reçu un mandat presque impossible et connaît de sérieux problèmes de gestion. On lui demande d'offrir des services à la clientèle et de faire fonction d'organisme de contrôle. C'est Travaux publics Canada qui doit déterminer la répartition des fonds d'immobilisations entre les différents ministères concurrents responsables de programmes dans la région de la Capitale. Il offre des services aux locataires sans politiques et pratiques précises concernant les droits des locataires. Il est pris en "otage" par son principal client, la Société canadienne des postes, qui, pour obtenir des concessions spéciales, menace d'exercer son droit de ne plus recourir aux services de TPC. Le ministère connaît un certain vieillissement au niveau de la direction, subit des changements par l'adoption de l'autofinancement et a peu de crédibilité aux yeux de nombreux clients et des agences centrales. En fait, depuis janvier 1985, TPC est suivi de très près.

Les questions relevant de TPC tournent à l'obsession, au détriment des autres programmes immobiliers. La gestion des biens immobiliers telle qu'elle est perçue par les organismes centraux et le public se limite à TPC et ses problèmes. Parce que l'immobilier constitue le programme de TPC et en raison de la présence bien visible de ses édifices à bureaux, on peut comprendre toute l'attention portée à ce ministère. Cependant, on s'occupe peu des 73 % des propriétés fédérales qui sont gérées par d'autres autorités.

La qualité de la gestion des biens immobiliers au sein du gouvernement n'est pas uniforme. Certains grands propriétaires comme la Défense nationale, la GRC et Parcs Canada ont des organisations et des pratiques de gestion efficaces et bien établies. D'autres grands propriétaires comme Agriculture Canada et les Affaires extérieures ne

s'occupent pas assez de la gestion de leurs propriétés. Certains locataires de TPC, comme Emploi et Immigration, ont établi des organismes forts pour s'occuper de leurs fonctions de propriétés mais, chez la plupart des locataires de TPC, ces organismes sont trop faibles.

Le système de gestion "régulier" des biens immobiliers a été fréquemment mis de côté au cours de la dernière décennie. Des sociétés d'État ont été établies pour construire, élaborer et gérer des projets de grande envergure. Avec le Programme des projets spéciaux de relance (PPSR) de 1982, le gouvernement a créé un comité de coordination et un bureau pour court-circuiter sa propre bureaucratie. Lorsque la budgétisation des immobilisations bloquait la gestion efficace des biens immobiliers, le gouvernement avait recours à des ententes de bail-achat. Ces détournements avaient une certaine utilité. Ils indiquaient un mécontentement face au système régulier et la nécessité d'améliorer les mécanismes de prestation des services.

Les stimulants, dans le système, vont à l'encontre de la meilleure utilisation des propriétés. Les utilisateurs gouvernementaux de biens immobiliers ne payent aucune taxe foncière. Les recettes provenant de la vente ne sont pas créditées au vendeur et les coûts d'emprunt et de dépréciation ne sont pas inclus dans les états financiers. Par ailleurs, pour obtenir les fonds nécessaires à l'acquisition de propriétés, les gestionnaires doivent se soumettre à un processus concurrentiel d'attribution des ressources. Ce processus pousse les gestionnaires de programmes à se constituer une banque de terrains pour répondre à leurs besoins futurs et à conserver leurs propriétés excédentaires. Cette aberration est accentuée par un système dans lequel il est plus facile d'obtenir des fonds pour l'entretien de propriétés non économiques que d'obtenir les fonds pour la vente, la remise à neuf ou le remplacement des propriétés.

L'organisation et la procédure pour la conception, la construction et les contrats sont lourdes. Nombreuses sont les administrations de gestion de biens immobiliers qui ont leurs propres architectes et ingénieurs mais qui ont recours au secteur privé pour une grande partie des services. D'autres administrations de biens immobiliers font appel à Travaux publics Canada pour la conception et la construction. Les professionnels du secteur public exercent une surveillance et une double vérification excessives des

travaux des experts-conseils. Cet état de fait est causé par une méfiance entre TPC et ses clients et surtout entre les architectes et ingénieurs du secteur public et ceux du secteur privé. Cette méfiance est née d'un système d'attribution des contrats lent et coûteux tant pour les experts-conseils que pour le gouvernement. Ce processus entrave l'impartition.

Il est possible de récupérer une partie plus importante des coûts auprès des utilisateurs des propriétés du gouvernement fédéral. De nombreux programmes immobiliers tirent des revenus des utilisateurs, qu'il s'agisse de sommes forfaitaires dans le cas des parcs nationaux ou de la récupération des coûts complets pour les grands ports. Comme l'indiquait le document "Récupération des coûts pour les services gouvernementaux", rédigé par le Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises, les possibilités de récupération des coûts sont là. Elles pourraient même mener à la privatisation. Cependant, cette récupération est retardée par l'absence d'un cadre politique, par des pratiques très divergentes et par des renseignements financiers insuffisants concernant les coûts réels des programmes immobiliers.

ORGANISATION DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE BIENS IMMOBILIERS

L'amélioration de la définition des responsabilités et le renforcement du contrôle sont au coeur de la nécessité du changement dans l'organisation de la gestion immobilière. Nous avons découvert qu'il existe une certaine confusion dans le système entre les fonctions de charge telles que la planification, la budgétisation et le contrôle et les fonctions de services telles que la conception, la construction et l'entretien des propriétés. Les organismes de gestion immobilière du gouvernement ont souvent une orientation technique, ce qui fait que les fonctions de charge seront souvent négligées. Les options que nous présentons relativement à l'organisation sont centrées sur l'amélioration de la fonction de charge; en d'autres mots, elles visent à faire gérer les gestionnaires.

Pour corriger la fragmentation actuelle du système, le gouvernement a deux options : confier les responsabilités de charge à un organisme (TPC), faisant ainsi de tous les utilisateurs des locataires, ou confier autant que possible ces responsabilités aux utilisateurs. Le gouvernement britannique a confié la charge de tous les biens

immobiliers, y compris ceux de la Défense et du Foreign Office, à une seule agence (la Property Services Agency).

Nous croyons que ce modèle convient moins bien au gouvernement fédéral canadien en raison du volume, de la variété et de la dispersion géographique des biens immobiliers. Les principales tâches des organismes de gestion immobilière devraient être l'aliénation des biens, l'adjudication des contrats et la question des responsabilités. Une consolidation massive des services ouvrirait la voie à plusieurs années de remue-ménage administratif et laisserait de côté les principaux problèmes. De plus, l'assignation des responsabilités serait encore plus confuse.

Les options présentées relativement à l'organisation consistent à confier les décisions importantes de gestion au groupe et au niveau appropriés. Il faut déléguer davantage en confiant clairement, si possible, la charge des biens immobiliers à l'organisme utilisateur. Selon ce concept, le sens des responsabilités est plus grand lorsque les décisions sur la planification financière et le contrôle sont intégrées à un programme de prestation des services. L'application de ce principe aura peu d'effet à l'extérieur de la région de la Capitale nationale, mais à l'intérieur de celle-ci, elle nécessitera :

- le transfert, de TPC aux ministères responsables des programmes, de la charge des propriétés destinées à des fins spéciales;

- le transfert, de TPC à la Commission de la Capitale nationale, de la charge des propriétés désignées d'intérêt national telles que les édifices du Parlement et les résidences officielles.

La délégation des pouvoirs n'implique pas la dilution du contrôle et de l'autorité centrale. Au contraire, elle nécessite le renforcement de la structure actuelle. Toutefois, l'autorité centrale ne doit pas être rendue confuse par une augmentation des études et des approbations de transactions (contrats, baux, dépenses). L'autorité centrale a plutôt besoin d'une analyse stratégique mieux informée et plus professionnelle des plans d'immobilisations à long terme; elle doit s'affirmer par l'élaboration de normes et directives de gestion immobilière; elle doit exercer encore mieux les fonctions qui ont des répercussions sur tout le système telles que

l'acquisition et l'aliénation des biens, l'information sur les plans immobiliers et les subventions tenant lieu de taxes. Le partage actuel des responsabilités entre le Conseil du Trésor et TPC ne fonctionne pas; le Groupe d'étude recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage de créer un Service de gestion des biens immobiliers qui deviendrait cette autorité centrale.

La charge des biens immobiliers n'oblige pas chaque organisme à embaucher des employés pour s'occuper des services. Dans le secteur privé, les grands promoteurs font faire par contrat la plupart de leurs travaux de conception, de construction et d'entretien. Cette façon de procéder permet de réaliser des économies d'échelle sur les services spécialisés mais permet de porter toute l'attention sur le rôle premier, qui est la responsabilité des propriétés. Le gouvernement fédéral gère de nombreuses propriétés ayant des fonctions et conditions de fonctionnement très différentes de celles des entrepreneurs privés, mais le modèle du secteur privé convient habituellement au gouvernement fédéral.

La CCN, TPC, le ministère de la Défense nationale, Affaires extérieures Canada, Parcs Canada, les Transports aériens et Affaires indiennes et du Nord Canada disposent tous d'organisations internes importantes pour les services d'architecture, de génie, d'entretien, de marchés, ainsi que des opérations et services de gestion de projets. (TPC est fournisseur de services pour d'autres organismes tels que la GRC et les Services correctionnels). Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage un regroupement partiel des services au sein de TPC conformément aux principes suivants :

- les organismes ayant des propriétés à leur charge conservent le nombre minimal d'employés nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités et agissent comme client bien informé;

- sous réserve de justification des services votés, les organismes ayant des propriétés à leur charge conservent le personnel nécessaire à l'entretien;

- les responsabilités en matière de conception architecturale et technique et de marchés doivent être regroupées sous la coupe du ministre des Travaux publics.

SOCIÉTÉS D'ÉTAT S'OCCUPANT DE GESTION IMMOBILIÈRE

Plusieurs programmes relatifs aux biens immobiliers sont actuellement exécutés par des sociétés d'État, par exemple, la CCN, Construction de Défense Canada (CDC), la Corporation de la Place du Havre Canada et la Société immobilière du Canada (et ses filiales). Certaines propositions stipulaient que TPC devrait être transformé en société d'État sur le modèle de la British Columbia Building Corporation et la Société immobilière du Québec.

Les structures des sociétés d'État s'occupant de gestion immobilière ne peuvent être séparées de l'ensemble de l'organisation gouvernementale. Ces sociétés (annexes CI et CII de la Loi sur l'administration financière) sont conçues à l'intention d'organismes qui combinent politiques publiques et objectifs commerciaux. Les sociétés susmentionnées ne respectent pas les deux critères, pas plus que ne les respecterait une nouvelle société TPC. Leur principale raison d'être est d'éviter d'être assujetties aux règlements gouvernementaux en matière de finances et de personnel. Il est temps de changer les règlements et non de créer d'autres sociétés d'État.

Le Groupe d'étude recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage de ramener les sociétés actuelles à un statut de société ministérielle sans en créer de nouvelles pour la gestion de biens immobiliers. Les organismes qui doivent être indépendants du gouvernement, par exemple la CCN, pourraient être transformés en sociétés ministérielles de l'annexe B. Les autres deviendraient des ministères et organismes de l'annexe A.

RÔLE DU FÉDÉRAL DANS LE DÉVELOPPEMENT URBAIN

En raison de ses importants terrains qu'il possède dans les zones urbaines, le gouvernement fédéral a toujours participé au développement des villes canadiennes. Vers la fin des années 60, cette responsabilité s'est accrue grâce à une politique dynamique en matière d'expropriations, d'acquisitions et de regroupements des terrains accompagnée de dépenses en immobilisations importantes en vue de leur mise en valeur. Cette initiative a contribué à la création de plusieurs sociétés (Vieux-Port de Québec, Vieux-Port de Montréal, Corporation Harbourfront à Toronto) et à des

ententes financières en vertu du Programme de gestion foncière fédérale de TPC.

Le rôle du fédéral fait ressortir deux questions fondamentales : est-ce que le gouvernement devrait prendre part à de tels plans de développement urbain ? Dans l'affirmative, quelle forme devrait prendre cette participation ? À titre de propriétaire important, le gouvernement fédéral doit assumer une certaine responsabilité en harmonisant ses plans avec ceux des administrations locales. Toutefois, il n'y a pas de politique indiquant si sa participation devrait jouer un rôle moteur. Cette question demande une étude plus approfondie que ne le prévoit le mandat du présent Groupe d'étude.

Quelles que soient les conclusions de l'étude, la forme de la participation fédérale doit changer. Il est difficile de démanteler les organismes d'aménagement établis ou de réorienter leurs opérations. Le gouvernement fédéral devient un propriétaire permanent dans les zones urbaines. Dorénavant, le gouvernement devrait limiter sa participation aux entreprises ou initiatives conjointes en laissant les administrations municipales ou provinciales ou encore le secteur privé devenir propriétaire. Dans ce contexte, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que l'État prenne les mesures nécessaires pour se départir des sociétés de développement urbain actuelles.

La zone urbaine où le gouvernement fédéral détient le plus important portefeuille immobilier et où sa présence est le plus remarquée est la région de la Capitale. Nous appuyons l'existence de la CCN à titre d'agent de planification pour le fédéral au sein de cette région. Nous sommes aussi d'accord avec la nécessité pour la CCN de posséder suffisamment de terrains importants pour influer sur la planification de la Capitale nationale. Toutefois, on peut se demander s'il est nécessaire que la CCN détienne tant de propriétés, sans mentionner le caractère des propriétés. L'objectif de la CCN ne l'oblige pas à détenir de vastes propriétés rurales pour prévoir des besoins incertains et indéfinis. Il est proposé d'étudier le but des propriétés de la CCN et ses politiques.

PROCÉDURES ET PRATIQUES EN MATIÈRE D'IMMOBILIER

Le rapport de 1983-1984 du Vérificateur général indique que les politiques du gouvernement concernant la gestion des biens immobiliers par les ministères sont habituellement adéquates; toutefois, on constate que ces politiques ne sont pas respectées.

Bien que le Groupe d'étude soit fondamentalement d'accord, nous croyons que le cadre de gestion immobilière actuel, conçu au nom de la vérification, de la probité et de la prudence, a entravé inutilement la gestion économique des biens immobiliers. Comme nous l'avons déjà indiqué, le but énoncé de la gestion immobilière a été interprété en faveur des objectifs sociaux et économiques. Tout en reconnaissant l'existence de ces objectifs, l'énoncé de politique devrait être reformulé de façon à insister davantage sur la prestation efficiente des services gouvernementaux.

Le processus de planification et d'approbation des projets d'immobilisations est long et fastidieux, soumis à de nombreux examens des décisions et des tractations par le Conseil du Trésor, même après l'approbation ministérielle. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que l'État envisage de mettre en place un système simplifié fondé sur les besoins en immobilisations présentés aux ministres dans le cadre du processus décisionnel de la planification opérationnelle et une délégation accrue aux Ministres responsables pour mettre les plans approuvés à exécution après l'approbation du financement.

Depuis le milieu des années 70, le gouvernement encourage le recours au secteur privé pour la prestation des services lorsque celui-ci peut le faire de façon plus économique. Dans le cas des biens immobiliers, presque 100 % de la construction, environ 70 % de la conception et 40 % de l'entretien sont effectués par le secteur privé. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement ait encore davantage recours à l'entreprise privée. Le personnel interne devrait se voir confier uniquement le travail lorsqu'il peut le faire de façon plus économique ou lorsque le secteur privé n'a pas les connaissances nécessaires. Il faut fonctionner sur la base des coûts pour les travaux internes du gouvernement. Nous proposons que des plans soient établis pour chaque ministère en vue de la réduction des travaux internes.

La procédure actuelle relative aux marchés de services doit être simplifiée. Si le recours accru au secteur privé donne de bons résultats, le ministre responsable doit être capable de signer une entente avec des entreprises et des particuliers compétents dans un délai raisonnable. Nous recommandons que le gouvernement envisage de regrouper les activités relatives aux contrats dans le domaine des biens immobiliers sous l'autorité du ministre des Travaux publics mais que les ministres responsables conservent leur pouvoir d'approbation définitive. Pour simplifier la procédure, nous proposons l'usage accru des offres permanentes et des listes de présélection en vue du choix des experts-conseils pour la conception et les rénovations. Dans le cas des contrats importants, il faut maintenir la procédure en vigueur. Toutefois, nous recommandons que les méthodes d'établissement des normes des cahiers des charges portant sur la conception, la construction et les buts à atteindre deviennent la technique utilisée pour les projets d'immobilisations importants.

De l'avis du Groupe d'étude, la politique et les procédures d'identification des propriétés excédentaires et sous-utilisées doivent être modifiées. En vertu de la politique en vigueur, les administrations individuelles doivent indiquer à TPC l'existence de ces propriétés mais il n'y a ni stimulant, ni autorité centrale pour encourager un ministère à déclarer ses locaux non utilisés. Les systèmes de comptabilité et de budgétisation sont conçus de sorte qu'il n'existe aucun coût officiel associé à ces propriétés. Nous recommandons que le gouvernement envisage d'adopter une nouvelle politique qui augmente les stimulants par la facturation des octrois tenant lieu de taxes à l'égard des propriétés individuelles et qui charge le Service de gestion des biens immobiliers d'examiner d'un oeil critique l'utilisation des propriétés.

L'autofinancement du Programme des locaux et du Programme des services de Travaux publics Canada fait l'objet de discussions depuis de nombreuses années. En 1980, une décision du Cabinet approuvait le principe de l'autofinancement, sous réserve d'une analyse de la préparation de TPC. En 1983, on a jugé que TPC ne pourrait respecter l'échéance du 1er avril 1984. La mise en oeuvre partielle est en cours sans échéance arrêtée. Nous recommandons que le gouvernement envisage de renouveler son engagement sur l'autofinancement de TPC sans aucune réserve et adopte le 1er avril 1987 comme nouvelle échéance. De plus, le service des biens immobiliers et le bureau du

Contrôleur général devraient revoir le système d'information des autres organismes qui ont des priorités à leur charge pour améliorer la qualité et normaliser les déclarations relatives aux biens immobiliers.

TRAVAUX PUBLIC CANADA

TPC emploie quelque 8,800 personnes et, en 1984-1985, a dépensé 1,238 milliard de dollars, dont 232 millions en dépenses d'immobilisations et 1,006 milliard en dépenses d'exploitation et subventions. Nos propositions relatives à l'organisation accordent à TPC un rôle restreint mais fort. Deux domaines doivent attirer l'attention de TPC. Le premier est la charge des immeubles polyvalents à bureaux. Le deuxième est la prestation des services de conception, de contrats, de fonctionnement et d'entretien. En raison de ce nouveau rôle, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de réorganiser TPC de façon à séparer clairement les responsabilités de gestion des biens immobiliers dont celui-ci a la charge et la prestation de services.

Nous proposons le transfert de la charge de propriétés désignées de TPC à la CCN, de la charge d'édifices destinés à des fins spéciales de la région de la Capitale aux ministères responsables de programmes et de la responsabilité des fonctions centrales de gestion au Service de gestion des biens immobiliers. Nous proposons aussi le transfert des opérations et des responsabilités d'entretien de la CCN et de tous les services de conception et de contrat du gouvernement à TPC. Nous proposons également que les routes et les ouvrages maritimes soit transférés aux provinces ou à d'autres ministères responsables de programmes fédéraux. Nous sommes d'accord avec les propositions du Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises selon lesquelles TPC doit se départir de ses bassins de radoub et fournir des services de dragage à contrat moyennant récupération des coûts complets.

En plus de ces changements, nous proposons aussi au Groupe de travail que le gouvernement examine la nécessité de modifier plusieurs procédures de gestion du Ministère, à savoir :

- la conversion prioritaire des programmes de services de TPC à un système de récupération des coûts complets et

à l'établissement du Programme des locaux de TPC moyennant autofinancement;

- l'établissement et la mise en application d'un programme visant à augmenter le recours à l'entreprise privée pour les services d'exploitation et d'entretien.

PROGRAMME DES TRANSPORTS MARITIMES

Les programmes maritimes du gouvernement fédéral comportent des investissements massifs dans l'infrastructure. L'immobilisation comprend plus de 2,500 ports et havres, la voie maritime du Saint-Laurent, des ponts, des canaux et autres ouvrages. Les dépenses annuelles totales de 540 millions de dollars sont compensées en partie par des revenus de 340 millions, ce qui laisse 200 millions à payer par le gouvernement. Environ 3,500 années-personnes sont affectées au domaine des biens immobiliers maritimes.

Transports Canada est responsable de 15 ports administrés par la Société canadienne des ports, de neuf ports en Ontario et en Colombie-Britannique administrés par des commissions de port (CP) autonomes, de 301 ports publics administrés par Transports Canada (TC), des bases de la Garde côtière canadienne et de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent. Pêches et Océans Canada (MPO) s'occupe de 2,232 ports de pêche et de plaisance en vertu du Programme des ports pour petits bateaux.

Les immobilisations maritimes se composent d'un ramassis d'infrastructures résultant de plus d'un siècle d'expansion graduelle basée largement sur une vague notion d'avantages socio-économiques et de l'impératif tacite de disséminer et de perpétuer la présence fédérale au nom de "l'intérêt national". Ces infrastructures sont largement inefficaces, coûteuses à administrer, d'un avantage économique discutable et difficiles à démanteler du point de vue politique.

Il faut rationaliser les immobilisations par le retrait des opérations qui pourraient mieux être administrées par d'autres niveaux de gouvernement; par le transfert des propriétés au secteur privé et par la gestion des infrastructures en fonction d'une autonomie locale maximale, de l'autosuffisance financière et de l'adaptation des services aux conditions du marché. En particulier, le

Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- détermination et conservation des havres de Transports Canada et du MPO nécessaires aux localités isolées;

- vente, au meilleur prix possible, des autres ports et havres de TC, de la Société canadienne des ports et des CP;

- gestion de tous les ports et havres invendus selon le principe de l'autosuffisance financière;

- vente, dans les meilleurs délais, de tous les ports de plaisance;

- aliénation des havres de pêche non nécessaires;

- gestion des autres ports selon le principe de l'autosuffisance financière dans le cadre de la rationalisation globale de l'industrie de la pêche.

PROGRAMMES DES TRANSPORTS AÉRIENS

Depuis les années 30, la propriété, l'exploitation et le financement des aéroports commerciaux du Canada ont été toujours plus concentrés dans les mains du gouvernement. Aucun autre pays occidental ne s'est impliqué autant dans le fonctionnement de ses aéroports. Cette intervention est le résultat de la politique des gouvernements successifs car aucune législation n'oblige le gouvernement fédéral à exploiter les aéroports.

Le Canada compte plus de 600 aéroports munis d'une licence : Transports Canada est propriétaire de 154 et en exploite 103. Les 154 aéroports qu'il possède totalisent plus de 90 % du trafic des passagers. Le budget de fonctionnement pour les aéroports et les services de navigation aérienne a atteint en 1984-1985 environ 850 millions de dollars pour des recettes de 650 millions, ce qui laisse un déficit de 200 millions. Ces programmes totalisent 10,600 années-personnes dont 4,700 pour l'exploitation et l'administration et 5,900 pour la navigation aérienne.

Pendant plusieurs années, TC administrait les 23 principaux aéroports grâce à un fonds renouvelable et

combinait les résultats des perdants et des gagnants pour arriver à l'équilibre financier. Les autres aéroports étaient financés à partir de crédits nets distincts. Selon les prévisions de l'année dernière, les 23 aéroports participant au fonds renouvelable auraient besoin de plus de un milliard de dollars pour les dix prochaines années. La "solution" envisagée était de limiter le fonds renouvelable à seulement neuf aéroports et de transférer les autres au système ordinaire des crédits.

Les aéroports sont de gros consommateurs de capitaux et doivent offrir des installations adaptées au marché. D'ici trois ans, les dépenses d'immobilisations pour ce secteur atteindront près de sept millions de dollars. Parce que les aéroports sont en concurrence avec divers autres programmes pour les crédits d'immobilisations du gouvernement fédéral, les projets d'immobilisations sont incertains et souvent repoussés. Un meilleur accès aux sources de capitaux (c'est-à-dire aux marchés privés) permettrait aux aéroports de fonctionner avec plus de souplesse et plus d'efficacité.

Diverses études ont montré que les coûts d'exploitation du système sont excessifs. La structure de gestion actuelle comporte trois niveaux distincts de pouvoir dans le cas des aéroports fédéraux, ce qui cause une répétition du travail et fait augmenter excessivement les frais généraux. Par ailleurs, les aéroports n'obtiennent pas toutes les recettes qu'ils pourraient. Les résultats financiers résultent du fait que le gouvernement fédéral assume la propriété et l'administration d'une entreprise essentiellement commerciale mais qui est régie par des structures et règlements qui n'ont pas été conçus à cette fin.

Diverses études ont fait ressortir la nécessité d'une plus grande autonomie locale pour les aéroports canadiens. Nous sommes d'accord sur ce point. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de continuer de financer et d'assurer les services de navigation aérienne, de sécurité aérienne et de sécurité civile pour les vols nationaux et internationaux. Toutefois, le gouvernement devrait envisager de modifier sa politique en profondeur et de transférer la propriété des aéroports et les opérations de service public centralisées aux organismes locaux.

La réalisation de ce changement nécessitera la participation active de chaque groupe d'intérêt important dans chaque aéroport, c'est-à-dire tous les niveaux de

gouvernement, les compagnies aériennes, les utilisateurs et les syndicats. La mise en vigueur pourra s'échelonner sur trois à cinq ans mais il faut s'assurer de ne pas modifier l'objectif qui est le retrait du gouvernement fédéral des propriétés et de l'exploitation locale, après une étape transitoire ou intermédiaire. À court terme, pour arriver à l'équilibre financier, le gouvernement fédéral doit s'assurer par la législation une allocation pondérée et le paiement aux aéroports de la taxe de transport aérien. Un grand nombre d'aéroports pourraient s'autofinancer en restructurant les dépenses et en augmentant les revenus. Les frais d'exploitation des aéroports qui ne peuvent aspirer à l'autosuffisance financière dans des délais raisonnables, mais qui doivent demeurer ouverts par nécessité, devraient être pris en charge par la localité ou la communauté régionale ou être considérées comme des subventions d'ordre social.

PROGRAMMES DES SERVICES DE DÉFENSE

Le MDN est l'organisme qui gère le plus important portefeuille immobilier du gouvernement (presque 10,7 millions de mètres carrés) et le plus grand nombre de bâtiments (plus de 36,000, dont plus de 24,000 sont des logements familiaux). C'est le troisième propriétaire terrien du gouvernement avec plus de deux millions d'hectares. En 1984-1985, le MDN a dépensé 150 millions de dollars en immobilisations et 535 millions pour l'exploitation de ces propriétés.

De l'avis du Groupe d'étude, on pourrait, si le seul critère était les obligations militaires, réduire d'au moins sept le nombre de bases militaires au Canada, qui est actuellement de 33. Le nombre de postes pourrait être aussi réduit de façon importante. Ces bases et postes sont conservés pour stimuler l'emploi local. Le fait de prolonger indéfiniment la vie des installations de défense qui n'ont aucune fonction militaire essentielle et qui sont coûteuses pour le gouvernement, réduit notre capacité militaire et ne constitue pas le meilleur moyen d'encourager l'évolution sociale et économique des localités concernées.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que les plans du MDN comprennent un schéma de rationalisation systématique de l'infrastructure, à moyen et à long terme. La planification devrait être prévue en collaboration avec

les provinces et les administrations locales afin de déterminer les mesures socio-économiques à prendre.

Des vérifications et évaluations récentes, plus particulièrement le rapport Barton sur l'acquisition de matériel de défense (1982) et le rapport de 1983-1984 du Vérificateur général, ont émis des commentaires favorables sur l'acquisition et la gestion des biens immobiliers du MDN en général.

Une des raisons qui vaut au MDN de tels applaudissements est sa détermination à ne pas s'attirer les reproches des politiciens. Il a ainsi mis au point une procédure de gestion immobilière complexe et sans faille, conçue pour respecter à la lettre la politique administrative. Elle est particulièrement longue et ardue au départ (étapes de justification et d'élaboration des projets). De l'avis du Groupe d'étude, elle pourrait être simplifiée et raccourcie sans risque sérieux et avec des avantages immédiats par un démarrage plus rapide des projets, l'amélioration des relations avec le secteur privé et une réduction des frais généraux.

Le MDN emploie des civils pour le soutien aux activités militaires. Quelque 10,700 (ou 28 %) des 36 000 employés civils du MDN ont des fonctions reliées à l'immobilier et travaillent surtout sous la surveillance du personnel militaire affecté à l'exploitation et à l'entretien. Le nombre total de militaires dont le travail porte sur les propriétés (génie construction) atteint 2,280, soit 2.7 % des effectifs des Forces armées. Environ 30 % du travail de conception, 10 % de la construction et 70 % du travail de fonctionnement et d'entretien du MDN sont faits par 12 350 militaires et civils.

Dans 70 % des cas, le travail de fonctionnement et d'entretien effectué par le personnel interne constitue de l'entretien courant. On envisage fortement de recourir au secteur privé pour ce travail. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de demander au MDN de mettre sur pied un programme pour la réduction du nombre d'employés civils dans l'entretien des biens immobiliers, en gardant seulement ceux des postes isolés ou dont la présence est justifiée pour les opérations militaires. Cette réduction du nombre d'employés civils devrait être échelonnée pour tenir compte des nombreux départs prévus au sein du personnel civil pour les cinq prochaines années.

De même, le travail d'architecture et de génie effectué par les civils pourrait être effectué par le secteur privé parce que, la plupart du temps, il concerne des bâtiments qui n'ont aucune fonction militaire spéciale, par exemple les logements des officiers. Même, la conception d'infrastructures militaires spéciales comme le chantier de réparation navale d'Halifax et les hangars des chasseurs F18 a été faite avec succès par le secteur privé. Nous proposons que le gouvernement envisage de muter les employés civils des services de conception au service de conception de TPC. Nous proposons de plus que le gouvernement envisage de modifier le statut de l'organisme d'adjudication des contrats du MDN, Construction de défense Canada, pour que celui-ci ne soit plus un organisme de l'annexe CI mais de l'annexe B et passe sous la coupe de Travaux publics Canada.

PARCS CANADA

Au palier fédéral, c'est Parcs Canada, qui fait partie d'Environnement Canada, qui possède le plus de terrains non développés - quelque 12.77 millions d'hectares. Parcs Canada a la charge de 31 parcs nationaux et de 69 parcs et grands lieux historiques et de neuf canaux historiques. La Commission des champs de bataille nationaux, société ministérielle de l'annexe B, exploite et entretient le parc des Champs de bataille nationaux, connu sous le nom des Plaines d'Abraham. En 1984-1985, les dépenses de fonctionnement de Parcs Canada s'élevaient à 56.4 millions de dollars, les recettes étaient de 7.9 millions et les immobilisations, de 60 millions. Parcs Canada a affecté 1,598 années-personnes à la gestion des biens immobiliers.

Il a consacré ses ressources à l'acquisition et à l'aménagement de nouveaux parcs au détriment de l'entretien et du renouvellement de ses actifs. Parcs Canada évalue à environ 320 millions de dollars les travaux de renouvellement de capital actuellement en souffrance. Les coûts initiaux et les coûts à long terme de certains parcs sont trop élevés et il aurait été possible de réaliser des économies considérables si l'entente de cession conclue avec la province ou le territoire concerné n'avait pas comporté la mise en place d'équipements sans rapport avec le rôle des parcs, par exemple des routes, des terrains de golf et des téléphériques. Malgré tout, les méthodes de planification de l'aménagement qu'emploie Parcs Canada pour les parcs déjà créés semblent des plus efficaces.

Parcs Canada a tout à fait raison d'estimer qu'il faudrait privatiser toutes les activités qui se déroulent dans les parcs ou qui s'y rapportent mais qui s'éloignent de son mandat de sauvegarde, de préservation et de présentation. Partout où la chose est possible, il faut accélérer la privatisation des services offerts dans les parcs; dans ceux qui sont conservés à l'état sauvage, la mise en place de tels services devrait être strictement limitée.

Parcs Canada est responsable de 2 500 km de routes, qui traversent les parcs ou, dans quelques cas, assurent des liaisons entre parcs. Cette infrastructure accapare une trop grande partie (48 %) du budget d'immobilisations. Cédés par Transport Canada lorsqu'ils ont perdu leur importance commerciale, les canaux faussent le budget de Parcs Canada d'une façon analogue. Nous recommandons le transfert aux provinces des routes qui traversent les parcs ainsi que des canaux.

Les propriétés louées à bail dans les parcs nationaux, notamment dans ceux des Rocheuses, sont matière à controverse depuis de nombreuses années. En 1990, il faudra ajuster de nouveau le montant des loyers perçus à Banff et à Jasper. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de créer un comité d'examen placé sous la présidence d'un expert-conseil en immobilier du secteur privé, réunissant des représentants de Parcs Canada, du Conseil du Trésor, du ministère de la Justice et des résidants et chargé de recommander de nouveaux tarifs de location fondés sur de bons principes d'administration.

Parcs Canada a assumé la gestion des lotissements urbains à Banff et à Jasper. Les habitants de Banff et de Jasper bénéficient de services municipaux qui sont en grande partie subventionnés. En 1983-1984, ils n'ont eu qu'à débourser 21.1 % du coût de ces services, comparativement à 46 % ailleurs en Alberta. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail qu'il appuie les projets de Parcs Canada prévoyant l'adoption de la formule albertaine dans son intégralité. Par ailleurs, il faudrait entreprendre des négociations pour transférer l'administration des lotissements urbains à la province.

Même si, en 1908, la création de la Commission des champs de bataille nationaux se justifiait aux fins d'acquérir, de restaurer et d'exploiter les champs de

bataille historiques de Québec, aucune raison valable ne semble plus justifier aujourd'hui son existence. L'exploitation de ce parc urbain de dimensions relativement restreintes nécessite un trop grand nombre d'années-personnes (47). Le gouvernement devrait envisager de confier les responsabilités de la Commission à Parcs Canada et de sous-traiter le gros des activités d'exploitation et d'entretien.

LOGEMENTS POUR FONCTIONNAIRES FÉDÉRAUX

De nombreux ministères offrent le logement à leurs employés, les deux plus importants étant la Défense nationale et les Affaires extérieures. Parmi les autres, il y a la GRC, Transport Canada, Environnement Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Santé et Bien-être Canada, Pêches et Océans Canada, Agriculture Canada, le ministère des Communications et Emploi et Immigration Canada. Le Conseil du Trésor établit les politiques de logement des employés, qui sont négociées par l'entremise du Conseil national mixte.

Travaux publics Canada tient lieu d'agent des services communs pour certains ministères et offre des logements en commun pour les fonctionnaires de tous les ministères dans les zones désignées du Nord. De nombreux autres ministères ont leur propre programme de logement. Surtout dans les zones situées au sud du 60^{e} parallèle, le gouvernement dispose de plus de possibilités pour ce service par l'utilisation accrue des logements privés, la privatisation de la gestion des logements ou encore le transfert des logements aux autorités provinciales et locales. Ce sujet déborde du cadre de notre enquête. Nous recommandons que le Groupe d'étude sur les programmes de logement étudie cette question plus à fond.

POINTS À EXAMINER POUR LA MISE EN OEUVRE

Avant de profiter des améliorations et des économies qui résulteront de nos recommandations, il reste à régler plusieurs questions relatives à la mise en oeuvre. L'examen des diverses options demande la participation de tous les ministères et agences et de plusieurs sociétés d'État. Un mécanisme central de coordination s'impose en raison du caractère d'intégration de nombreuses options. La première

priorité serait donc de créer le nouveau Service de gestion des biens immobiliers, qui verra à la mise en oeuvre.

Il y a aussi les décisions concernant l'emploi dans la Fonction publique. Dans certains cas, les options impliquent une réduction considérable du nombre d'années-personnes par suite du recours à l'entreprise privée, de l'aliénation des biens et d'une meilleure organisation. Dans d'autres cas, certains postes ne seraient plus régis par la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique mais par le Code canadien du travail. Dans de nombreux programmes, surtout au sein de la Défense nationale et de Travaux publics Canada, les départs naturels prévus pour les cinq prochaines années sont élevés, mais ce ne sera pas suffisant. Il faudra mettre au point des programmes spéciaux de réaffectation et signer des ententes d'embauche avec les entreprises qui recevront le travail à contrat.

Enfin, il faut se rappeler que la majorité des améliorations à incidence financière ne se réaliseront que dans trois ans ou plus. Les avantages d'une réorganisation ne se manifestent pas du jour au lendemain. Les changements de politiques et de pratiques se répercuteront sur les mesures comportant des dépenses pendant plusieurs années à venir. Les propositions de transfert de programmes immobiliers du fédéral à d'autres autorités compétentes ou encore le retrait de programmes nécessitera des négociations ardues et dont les résultats définitifs ne sont pas connus.

Mais il faut un début à tout. Les fonds d'immobilisations rares doivent être attribués parcimonieusement à un portefeuille immobilier moins imposant mais avec des responsabilités de décision et d'exécution plus claires. Depuis trop longtemps, toute la question des biens immobiliers du gouvernement est paralysée par la multiplicité des études. Il est temps de passer aux actes.

SECTION 2 - ORGANISATION DE LA GESTION IMMOBILIÈRE AU SEIN DU GOUVERNEMENT

INTRODUCTION

De l'avis du Groupe d'étude, l'organisation de la gestion immobilière, au sein du gouvernement, nécessite une plus grande précision et un renforcement au niveau de la responsabilité et du contrôle administratif. Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes à cette fin :

- créer une autorité centrale forte, mais limitée, par l'intermédiaire d'un Service de gestion des biens immobiliers regroupant toutes les fonctions actuellement remplies par Travaux publics Canada et par le Conseil du Trésor;
- confier de façon plus précise la responsabilité de gestion (rôle de propriétaire) aux ministères utilisant les locaux ou responsables des programmes;
- nommer Travaux publics Canada responsable des services de conception et des contrats pour les biens immobiliers du gouvernement.

L'application de ces principes aura des effets importants sur l'organisation et les finances dans la région de la Capitale nationale, le plus important étant le transfert de la plus grande partie du personnel de la Commission de la Capitale nationale à Travaux publics Canada. À l'extérieur de la région, il n'y aura presque pas de changements.

HISTORIQUE

La Loi sur les travaux publics donne à Travaux publics Canada la charge de tous les biens immobiliers, à l'exception de ceux confiés à d'autres ministères en vertu d'autres lois. Ces lois donnent des pouvoirs distincts à quelque 46 ministères, organismes et sociétés du gouvernement fédéral. Chacun de ces organismes a un personnel responsable à divers degrés de la planification, de la conception, de la construction et de l'administration des biens immobiliers. Quelque 90 autres organismes sont exclusivement locataires de Travaux publics Canada (TPC); ils assument une certaine responsabilité et emploient du personnel pour l'administration des locaux qu'ils occupent.

TPC a la charge de 27 % de la superficie construite et de 22 % de la surface de terrain appartenant au gouvernement fédéral. Les principaux ministères exerçant un pouvoir distinct sont le ministère de la Défense nationale (bases), Environnement Canada (parcs), Affaires extérieures Canada (biens immobiliers à l'étranger), Transports Canada (aéroports et ports) et Affaires indiennes et du Nord Canada (réserves).

Les sociétés de la Couronne exerçant un pouvoir distinct peuvent être divisées en deux catégories générales : celles dont le principal objectif est de gérer les biens immobiliers du fédéral, les principaux exemples étant la Société immobilière du Canada et la Commission de la Capitale nationale (CCN), et celles qui ont été instituées à d'autres fins, mais qui sont autorisées à détenir, exploiter et entretenir des biens immobiliers dans le cadre de leurs opérations ou comme source de revenus, les principaux exemples étant le Canadien National et la Société canadienne des postes.

Dans la région de la Capitale nationale, l'assignation des responsabilités est assez différente de ce qu'elle est en d'autres endroits au Canada. La CCN a le contrôle de l'affectation des terrains et de l'aménagement extérieur de toutes les propriétés du gouvernement fédéral; elle a aussi la charge de la plus grande partie des terres du gouvernement fédéral et des bâtiments qui y sont construits. TPC a la charge de tous les bâtiments (et des terrains connexes) à l'exception de l'aéroport, de la base militaire et des propriétés des sociétés de la Couronne. Dans le reste du pays, la responsabilité de TPC est généralement limitée aux complexes administratifs tandis que la charge et la gestion des autres biens immobiliers incombent aux organismes utilisateurs. Par conséquent, bien que seulement 25 % des fonctionnaires se trouvent dans la région de la Capitale, la région contient presque 50 % de tout l'inventaire des bâtiments de TPC.

La responsabilité de la coordination centrale de la gestion immobilière, pour le gouvernement, est assumée conjointement par le Conseil du Trésor et Travaux publics Canada. Le Conseil du Trésor étudie et approuve les budgets d'immobilisations et d'exploitation pour les biens immobiliers, approuve les projets d'investissement importants, établit et diffuse les politiques immobilières applicables à tout le gouvernement et approuve les transactions (baux, contrats) après la signature par les

responsables des ministères. TPC fait office de conseiller auprès du Conseil du Trésor pour l'élaboration des politiques et, au nom du gouvernement, tient un inventaire des biens immobiliers, paye des subventions tenant lieu de taxes, entretient des terrains excédentaires et s'en départit, exproprie des biens immobiliers et finance des projets de développement urbain.

TPC, la CCN, le ministère de la Défense nationale, Affaires indiennes et du Nord Canada, Affaires extérieures Canada, Environnement Canada (Parcs) et Transports Canada (Air) ont chacun des organes internes importants assurant les services d'architecture, de génie, d'exploitation, d'entretien, d'adjudication des contrats et de gestion des projets. Au contraire, certains organismes ayant la charge de biens importants tels que la GRC, Service correctionnel Canada, Agriculture Canada et Santé et Bien-être social Canada obtiennent ces services de TPC moyennant finances. Plusieurs études ont été faites au cours des 20 dernières années sur le regroupement d'une partie ou de la totalité de ces ressources à TPC afin de réduire les chevauchements et les doubles emplois et afin de mieux utiliser les ressources professionnelles. Ces études recommandaient généralement le regroupement, mais rien n'a été fait.

OBSERVATIONS

L'amélioration de la définition des responsabilités et le renforcement du contrôle sont les changements les plus importants à apporter à l'organisation de la gestion immobilière. Le Groupe d'étude a découvert qu'il existe une certaine confusion dans le système entre les fonctions de charge telles que la planification, la budgétisation et le contrôle des programmes de gestion des biens immobiliers et les fonctions de services telles que la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien des propriétés. Les organismes de gestion immobilière du gouvernement ont souvent une orientation technique, ce qui fait que les fonctions de charge (rôle de propriétaire) sont souvent négligées. Les options proposées par le Groupe d'étude sont centrées sur l'amélioration de la fonction de charge; en d'autres mots, elles visent à faire gérer les gestionnaires.

Pour corriger la fragmentation actuelle du système, le gouvernement a deux options : confier les responsabilités de charge à un ou deux organismes, faisant ainsi de tous les utilisateurs des locataires, ou confier autant que possible

ces responsabilités aux utilisateurs. Le gouvernement britannique a confié la charge de tous les biens immobiliers, y compris ceux de la Défense et du Foreign Office, à une seule agence (la Proprety Services Agency). Nous croyons que ce modèle convient moins bien au gouvernement fédéral canadien en raison du volume, de la variété et de la dispersion géographique des biens immobiliers. Les principales tâches des organismes de gestion immobilière devraient être l'alinéation des biens, l'adjudication des contrats et la question des responsabilités. Une consolidation massive des services ouvrirait la voie à plusieurs années de remue-ménage administratif et laisserait de côté les principaux problèmes. De plus, l'assignation des responsabilités serait encore plus confuse.

Nos options visent une plus grande délégation de pouvoir à l'intérieur du système en confiant clairement la charge des biens immobiliers à l'organisme utilisateur. La responsabilité des biens immobiliers est totale lorsque les décisions de planification et de contrôle financiers sont prises par l'organisme qui est finalement responsable du programme. L'application de ce principe aura peu d'effet à l'extérieur de la région de la Capitale nationale, mais à l'intérieur de celle-ci, le Groupe d'étude propose :

- le transfert, de TPC aux ministères responsables des programmes, de la charge des propriétés destinées à des fins spéciales.

- le transfert, de TPC à la Commission de la Capitale nationale, de la charge des propriétés d'intérêt national telles que les édifices du Parlement et les résidences officielles.

La délégation des pouvoirs n'implique pas la dilution du contrôle et de l'autorité centrale; au contraire, elle nécessite le renforcement de la structure actuelle. Toutefois, il ne faut pas confondre autorité centrale et augmentation des études et des approbations de transactions (contrats, baux, dépenses). L'autorité centrale commande plutôt une analyse stratégique mieux informée et plus professionnelle des plans d'investissement à long terme dans le cadre du processus de budgétisation; elle doit s'affirmer par l'élaboration de normes et directives de gestion immobilière; de plus, elle nécessite un meilleur exercice des fonctions qui ont des répercussions sur tout le système telles que l'acquisition et l'alinéation des biens, les

systèmes d'information sur les biens immobiliers et les paiements de subventions tenant lieu d'impôts.

De l'avis du groupe d'étude, le partage actuel des responsabilités entre le Conseil du Trésor et Travaux publics Canada ne fonctionne pas. Le personnel du Conseil du Trésor ne dispose pas de la masse critique pour former un centre d'expertise en gestion immobilière et a élaboré des politiques ne tenant pas compte des réalités. TPC n'a pas le pouvoir ni la crédibilité nécessaires auprès des gestionnaires de biens immobiliers pour remplir ses tâches d'organisme central. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de créer un Service de gestion des biens immobiliers distinct, responsable de la politique centrale et des opérations centrales et qui passerait contrat avec TPC pour l'exécution de ses fonctions d'exploitation. Ce Service devrait être dirigé par un administrateur immobilier de l'extérieur de la Fonction publique.

La charge de biens immobiliers n'exige pas de chaque organisme qu'il ait son propre personnel pour assurer les fonctions de service. Dans le secteur privé, de grands propriétaires accordent des contrats pour la plupart de leurs travaux de conception, de construction, d'exploitation et d'entretien. Cette pratique vise en partie à réaliser des économies d'échelle sur les services spécialisés, mais elle permet surtout de concentrer l'attention sur le rôle de propriétaire. Il est vrai que certaines des propriétés du gouvernement fédéral ont des caractéristiques d'exploitation vraiment uniques, mais nous considérons que le modèle du secteur privé convient généralement au gouvernement fédéral.

Les services requis par les organismes qui ont la charge de biens immobiliers devraient pouvoir s'obtenir de deux sources: le secteur privé ou TPC en tant qu'organisme de services communs du gouvernement. Dans ce contexte, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de répartir les employés des divers services (architecture, ingénierie, exploitation, entretien et administration des contrats) comme suit:

- les organismes gérant des biens immobiliers ne devraient conserver que le minimum de spécialistes et de gestionnaires pour assumer leurs responsabilités de gestion immobilière;

- les organismes gérant des biens immobiliers devraient conserver leur personnel d'exploitation et d'entretien, mais le justifier à partir d'une base zéro;
- le personnel de conception, de gestion des contrats, d'exploitation et d'entretien de la CCN devrait être fusionné avec celui de TPC et ses services devraient faire l'objet d'un contrat avec la CCN;
- Travaux publics Canada devrait être chargé de fournir des services communs de conception, d'exploitation, d'entretien et de gestion des contrats concernant les biens immobiliers.

L'effet cumulatif de ces changements aurait des répercussions très importantes sur Travaux publics Canada. Ses fonctions de gestionnaire central pour les propriétés désignées et pour certains bâtiments destinés à des fins spéciales dans la région de la Capitale nationale seraient remplies par d'autres organismes. TPC conserverait donc deux fonctions principales : la charge des immeubles polyvalents et un rôle accru dans la fourniture de services d'architecture, de génie, d'exploitation, d'entretien et de gestion des contrats.

Ces options modifieraient aussi profondément la nature de la CCN. La CCN conserverait sa responsabilité actuelle de contrôle de la conception et de la planification; elle conserverait et même accroîtrait ses responsabilités de propriétaire, mais son personnel des services serait muté à TPC. On réaliserait ainsi une meilleure rationalisation des services dans la région de la Capitale nationale en vue de permettre à la CCN de mieux se concentrer sur ses rôles principaux.

Ces options prévoient aussi la mutation, à TPC, d'environ 500 à 600 employés affectés à la conception et aux contrats et travaillant actuellement au ministère de la Défense nationale, à Parcs Canada ou aux Affaires indiennes et du Nord Canada. Ce chiffre comprend le personnel affecté par le transfert de Construction de Défense Canada de l'autorité du ministère de la Défense nationale à celle de Travaux publics Canada.

Le Groupe d'étude a envisagé la possibilité de créer une société d'État pour remplir les fonctions de gestion immobilière en général et les fonctions de TPC en particulier, mais il a rejeté cette approche. On ne ferait ainsi que perpétuer la pratique de la dernière décennie, qui

consiste à éviter les problèmes réels de la gestion immobilière en créant des sociétés pour contourner le système. Les sociétés d'État ne devraient pas être utilisées comme des organismes dont la seule fonction est de fournir des services de gestion immobilière au gouvernement ni pour contourner les restrictions imposées par les crédits parlementaires et par les règles et règlements gouvernementaux. Il faut plutôt s'attacher à changer les règles et règlements.

L'annexe A ci-jointe est une liste des principaux organismes gouvernementaux et de leurs fonctions à l'intérieur de la structure organisationnelle conçue par le Groupe d'étude.

ANNEXE A

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE POUR LA GESTION IMMOBILIÈRE

GESTION CENTRALE

Service de gestion des biens immobiliers	- Budget/Analyse des investissements - Politiques et surveillance - Opérations centrales (contrat avec TPC)

SERVICES CENTRAUX

Travaux publics Canada	- Fonctionnement et entretien (facultatif) - Conception (facultatif) - Contrats (obligatoire) - Gestion immobilière (facultatif) - Opérations centrales (obligatoire)

Construction de Défense Canada (sous l'autorité de Travaux publics Canada)

Justice Canada - Services juridiques

Approvisionnements et Services Canada - Approvisionnement en matériaux et matériel de construction

ORGANISMES PROPRIÉTAIRES ET TYPES DE PROPRIÉTÉS

Agriculture Canada - Laboratoires de recherche et terrains

Ministère des Communications - Laboratoires de recherche

Énergie, Mines et Ressources Canada - Laboratoires de recherche

Environnement Canada - Parcs, lieux historiques, canaux, laboratoires de recherche, stations météorologiques

Affaires extérieures Canada - Résidences et chancelleries à l'étranger

Pêches et Océans Canada - Ports de pêche, ports de plaisance, laboratoires de recherche

Affaires indiennes et du Nord Canada - Réserves et biens immobiliers dans le Nord

Ministère de la Défense nationale - Bases et postes militaires

Santé et Bien-être social Canada - Cliniques médicales, laboratoires de recherche

Revenu Canada - Bureaux de douanes

Travaux publics Canada - Locaux administratifs d'usage général, propriétés d'usage commun

Transports Canada - Aéroports, ports.

Affaires des anciens combattants - Hôpitaux

Service correctionnel Canada - Pénitenciers

Approvisionnements et Services Canada - Entrepôts

GRC - Détachements, installations de formation

Musées nationaux du Canada - Musées

Conseil national de recherches Canada - Installations de recherche

Commission de la Capitale nationale - Terrains, bâtiments d'intérêt national

GESTION CENTRALE DES BIENS IMMOBILIERS

HISTORIQUE

La responsabilité centrale de la gestion immobilière est répartie entre plusieurs organismes fédéraux. Le Conseil du Trésor, en vertu de l'article 5 de la Loi sur l'administration financière, a reçu l'autorité principale. Quatre des cinq directions du Secrétariat du Conseil du Trésor ont des responsabilités connexes.

- **La Direction de la politique administrative (DPA)** élabore et diffuse les politiques de gestion immobilière, y compris des règlements sur les contrats, en plus de surveiller et d'évaluer les demandes des ministères en fonction de ces politiques; huit années-personnes sont affectées à ces fonctions;

- **La Direction des programmes (DP)** étudie et évalue les demandes de fonds des ministères pour des projets individuels, annuels et portant sur plusieurs années. Les agents des programmes sont organisés par ministère; les projets et les activités portant sur les biens immobiliers sont donc étudiés comme un élément de chaque ministère, et non comme un regroupement de dépenses;

- **La Direction générale des sociétés d'État** de la Direction des programmes (partagée avec le ministère des Finances Canada) étudie et analyse les plans de dépenses annuelles et les plans d'immobilisations des sociétés; les agents des programmes sont organisés par société et analysent les biens immobiliers comme un élément de chaque société;

- **La Direction de la politique du personnel** a pour fonction, entre autres, d'élaborer une politique gouvernementale dans des domaines tels que les conditions de travail et la santé et la sécurité au travail; ces domaines peuvent avoir un effet direct sur d'éventuels programmes et dépenses reliés aux biens immobiliers;

- **La Direction des relations de travail** représente le gouvernement au Conseil national mixte au sein duquel des consultations sont faites entre les

employés et la direction sur des questions non pécuniaires telles que les conditions de travail, le logement des employés et la santé et la sécurité au travail.

Le Conseil consultatif du Conseil du Trésor sur la gestion foncière fédérale (CCCT/GFF) est chargé de conseiller le Conseil du Trésor au sujet des principales acquisitions de terrains, des changements dans l'utilisation des terrains et des aliénations de terrains. Le CCCT/GFF est présidé par un agent de niveau intermédiaire de la DPA du Secrétariat du Conseil du Trésor et est composé de membres permanents représentant TPC, Environnement Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et la CCN, dans le cas des propriétés de la région de la Capitale nationale. Le CCCT/GFF mandate TPC pour effectuer des études d'utilisation des terrains, en particulier des dossiers urbains des propriétés fédérales dans les principales régions urbaines.

Les responsabilités de gestionnaire central de Travaux publics Canada résultent de son rôle de fournisseur de services communs qui lui a été conféré par les directives du Cabinet et par la Loi sur les travaux publics. Ces fonctions de gestion centrale ont été regroupées sous le Programme de soutien à la gestion immobilière fédérale (PSGIF). Les activités se rapportant au PSGIF sont les suivantes :

a. **Gestion foncière fédérale** - gestion des propriétés désignées excédentaires, développement immobilier, étude des terres fédérales et tenue du Répertoire immobilier central (équivalent de 473 années-personnes, dont 300 sont affectées à la base de Goose Bay);

b. **Prévention des incendies** - élaboration de normes, inspections et éducation (63 années-personnes);

c. **Préparatifs d'urgence** - planification de la construction nationale et des centres opérationnels d'urgence du fédéral (20 années-personnes);

d. **Conception, construction et technologie de l'immobilier** - travaux de recherche, rédaction de normes et diffusion de renseignements sur la technologie de l'immobilier (équivalent de 44 années-personnes);

e. **Subventions aux municipalités** - paiement de subventions tenant lieu d'impôt (équivalent de 35 années-personnes);

f. **Projets spéciaux** - le Programme de symbolisation du gouvernement fédéral, l'accessibilité et la contamination par l'amiante (équivalent de 11 années-personnes).

Le regroupement de ces activités sous un seul programme de TPC est une innovation qui a débuté avec l'année financière 1985-1986; on ne dispose donc d'aucune expérience sur leur déroulement. Il n'y a pas d'organisme correspondant à TPC. Ces activités sont effectuées par de nombreux organismes à l'administration centrale de TPC et par toutes les régions.

Le troisième organisme jouant un rôle central dans l'immobilier est le ministère de la Justice Canada. Par ses services du contentieux, décentralisés dans chacun des ministères, il joue le rôle de conseiller juridique auprès de chaque autorité sur des sujets tels que les contrats de propriétés, les baux et les locations. L'administration centrale du ministère de la Justice Canada comporte deux sections spécialisées dans le droit immobilier (du Québec et de la Common Law) qui fournissent des conseils généraux et ont la principale responsabilité des acquisitions et aliénations de biens immobiliers.

Plusieurs autres organismes, dans le cadre de leurs responsabilités centrales normales, ont aussi une influence sur la gestion des biens immobiliers. Il s'agit du ministère des Finances Canada (niveaux généraux des ressources), du Bureau du Contrôleur général (pratiques financières et de gestion) et du Bureau du Conseil privé (fonctions de secrétariat du Cabinet).

OBSERVATIONS

Le Rapport provisoire du Groupe d'étude indiquait qu'il y avait absence de coordination centrale en ce qui concerne la gestion des biens immobiliers. À l'exception du Cabinet, il n'y a pas de gestionnaire central des biens immobiliers fédéraux. La Loi sur les travaux publics, qui date de la Confédération, visait à confier ce rôle au Ministre et à son ministère. L'article 9 de la Loi donne au Ministre la responsabilité de tous les biens immobiliers du gouvernement fédéral; l'article 10 donne au Parlement l'autorité de confier le contrôle de biens immobiliers à d'autres

ministères par des lois du Parlement. À mesure que le gouvernement est devenu plus important et plus complexe, les ministères et les sociétés d'État ont été dotés d'attributions distinctes, à tel point que TPC s'est vu réduit à n'être qu'un des nombreux ministères à gérer et à exploiter des biens immobiliers (actuellement, TPC ne gère que 27 % de la surface de bâtiment du fédéral et que 22 % des terres fédérales). Les éléments du PSGIF de TPC sont des fonctions de gestion centrale, mais il s'agit davantage d'un pot-pourri de tâches que d'un ensemble cohérent de responsabilités.

Le Conseil du Trésor, par sa responsabilité d'approbation des budgets, exerce un grand pouvoir sur le système de gestion des biens immobiliers. Par exemple, au cours des deux dernières années, il a exigé que chaque ministère élabore et lui soumette des plans d'investissement à long terme. Étant donné que la Direction des programmes et la Direction générale des sociétés d'État fonctionnent par ministère, le pouvoir du Conseil du Trésor ne s'est pas exercé de façon uniforme dans tous les programmes. La Direction des programmes (DP) n'a donc pas étudié l'allocation des fonds pour les biens immobiliers pour l'ensemble du gouvernement.

La Direction de la politique administrative (DPA) établit des politiques mais a peu de moyens pour les faire respecter. C'est aux sous-ministres que revient la responsabilité de vérifier, par des contrôles internes, si les politiques sont suivies. Le principal pouvoir de la DPA s'exerce par son rôle de conseiller auprès du Conseil du Trésor sur les questions de contrats, de baux et sur les autres rapports soumis par les ministères. Les documents soumis par les ministères ne comprennent pas un ensemble complet de rapports sur les biens immobiliers; ils portent plutôt sur des transactions individuelles dans le cadre de programmes plus importants.

Les communications entre la DP et la DPA sont souvent mauvaises lorsqu'il s'agit d'un ministère ou d'une transaction en particulier. Il arrive souvent que l'on ne partage pas les renseignements d'intérêt commun. De plus, les deux directions ont souvent des approches et des priorités différentes en ce qui concerne les biens immobiliers, ce qui laisse les ministères dans la confusion la plus totale ou leur fournit l'occasion de jouer sur deux tableaux avec les deux directions.

Le CCCT/GFF est un tigre de papier. Il recueille beaucoup de renseignements mais il a peu de pouvoirs pour recommander des changements dans l'utilisation et l'aliénation des propriétés. Il réagit principalement aux soumissions concernant des transactions mineures et émanant de ministères clients dans le cadre du processus routinier d'approbation.

TPC a été incapable de remplir efficacement ses fonctions de gestionnaire central. Au cours des dix dernières années, la tendance de la gestion de TPC a été de mettre l'accent sur le client, plutôt que d'accroître son contrôle. Selon la politique des services communs, plusieurs organismes centraux de services remplissent la double fonction de service et de contrôle. Dans certains cas, cette double responsabilité peut avoir du succès, mais dans celui de TPC, il existe deux facteurs nuisibles :

- La structure de TPC est trop faible. Le double rôle de service et de contrôle exige une structure organisationnelle complexe et beaucoup de crédibilité, ce que TPC ne possède pas;

- TPC n'a pas les moyens de remplir ses fonctions. Il n'est pas le gestionnaire immobilier principal du gouvernement, il est simplement un gestionnaire parmi tant d'autres.

En principe comme en pratique, la relation entre TPC et le Secrétariat du Conseil du Trésor a été faussée. Le Conseil du Trésor joue en fait le rôle de gestionnaire central de biens immobiliers. Il a élaboré des politiques qui sont difficiles à administrer et n'a pas assumé la responsabilité de leur application. TPC s'est trouvé dans l'obligation d'administrer des politiques se rapportant à d'autres ministères clients sans avoir le pouvoir nécessaire.

FONCTIONS DE GESTIONNAIRE CENTRAL

Le problème de l'autorité centrale doit être analysé dans le contexte de l'histoire récente de l'organisation gouvernementale. Le Conseil du Trésor n'a pas joué complètement son rôle de conseil de gestion du gouvernement; il a eu tendance à limiter son rôle aux simples fonctions de budgétisation, de développement de politiques et de contrôle des transactions. De plus, plusieurs agences parallèles de coordination ont été supprimées depuis quelques années afin

de simplifier la répartition des responsabilités, d'augmenter la responsabilité des ministères et de leurs hauts fonctionnaires et de réduire les chevauchements et les doubles emplois dans la structure décisionnelle centrale.

La réalisation d'une autorité centrale est également régie par la nature diversifiée de la gestion des biens immobiliers au gouvernement fédéral. Des programmes immobiliers sont élaborés par les organismes dont les rapports réciproques sont très diversifiés, dont les propriétés sont éparpillées dans le monde entier, pour appuyer des programmes dont les objectifs sont très différents. Certains organismes tels que le ministère de la Défense nationale ont des programmes de l'immobilier très perfectionnés et bien gérés; d'autres organismes ont des biens immobiliers importants, mais n'ont pas le savoir-faire voulu pour les gérer adéquatement.

Enfin, la nature de l'autorité centrale doit refléter la philosophie du processus de gestion du gouvernement. Une autorité centrale forte est nécessaire pour chapeauter quelques éléments critiques du processus de gestion des biens immobiliers, afin que l'exécution des programmes puisse rester entre les mains des ministères responsables de ces programmes. L'organisme central devrait remplir les fonctions de coordination et d'exploitation. Les fonctions de coordination sont les suivantes :

- étude et analyse des plans d'immobilisations au nom du Conseil du Trésor;

- identification des biens immobiliers et recommandations sur l'approbation des acquisitions de terrains, des changements dans l'utilisation des terrains et des aliénations de biens excédentaires;

- élaboration et contrôle des politiques immobilières s'appliquant à tout le gouvernement;

- mise sur pied des systèmes d'information sur les biens immobiliers pour l'ensemble du gouvernement;

- exercice d'un leadership dans la communauté des gestionnaires immobiliers par l'élaboration de pratiques communes dans les domaines de la technologie, du personnel et de la gestion;

- négociation avec les autres paliers de gouvernement en vue de transactions immobilières; et

- conduite d'études et d'analyses spéciales.

Les fonctions opérationnelles centrales sont les suivantes:

- gestion et développement des propriétés "excédentaires";

- tenue à jour de systèmes centraux d'information;

- acquisition et aliénation de biens immobiliers;

- prévention des incendies;

- paiement de subventions aux municipalités.

La fonction la plus critique est l'analyse des budgets d'immobilisations. Selon les options formulées par le Groupe d'étude, l'autorité centrale devrait s'assurer que les propositions sont évaluées dans le contexte d'une stratégie globale de l'immobilier et qu'elles font bien la distinction entre les besoins en biens immobiliers et les objectifs sociaux et économiques plus généraux. En fait, le Conseil du Trésor et Travaux publics Canada sont actuellement responsables de l'analyse des budgets ainsi que de toutes les autres fonctions à l'exception du personnel, de la technologie, des pratiques de gestion et de la participation aux négociations intergouvernementales. Il faut se demander comment mieux s'organiser pour remplir ces fonctions.

Une solution consisterait à créer un Service de gestion des biens immobiliers responsable devant le ministère des Travaux publics. Afin d'être perçu comme indépendant des programmes de TPC, ce Service serait distinct du Ministère et aurait des fonctions de coordination ainsi qu'une responsabilité sélective pour les opérations. Il aurait un personnel d'environ 30 personnes et "achèterait" le reste des services à TPC. Pour ce qui est des responsabilités assumées par le Conseil du Trésor, le Service agirait comme groupe de travail du Conseil.

Une seconde possibilité consisterait à placer le même Service sous l'autorité du Conseil du Trésor. Les services d'exploitation seraient assurés par du personnel de TPC

engagé "à contrat" par le Service. Cette relation serait semblable à celle qui existe entre la Direction de la politique du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor, la Commission de la Fonction publique et Approvisionnements et Services Canada. Dans ce contexte, tout comme dans le cas de la première proposition, le Service de gestion des biens immobiliers serait initialement dirigé par un administrateur immobilier du secteur privé. Cela assurerait une certaine neutralité à l'intérieur et une crédibilité à l'extérieur.

Une troisième solution consiste à créer un Service de gestion des biens immobiliers responsable devant un nouveau comité de ministres ou le Comité de planification et des priorités. Dans un cas comme dans l'autre, le Service aurait un contrat de service avec TPC.

Une quatrième solution consisterait à maintenir le partage actuel entre le Conseil du Trésor et Travaux publics Canada, mais en améliorant la coordination par une relation à deux interlocuteurs. On pourrait mettre sur pied une direction générale de la gestion immobilière à l'intérieur du Conseil du Trésor. À l'intérieur de Travaux publics Canada, le PSGIF pourrait avoir son propre administrateur principal responsable.

Les quatre solutions présentent des avantages et des inconvénients. La première confie plus clairement la responsabilité de la gestion immobilière au ministre des Travaux publics, mais elle isole la fonction d'analyse des budgets de l'autorité d'approbation du Conseil du Trésor. Or cette fonction est l'outil principal que doit détenir l'autorité centrale pour agir sur le processus de gestion des biens immobiliers.

La seconde solution confie plus clairement la responsabilité au Conseil du Trésor, mais le rôle opérationnel du Service ne concorderait pas avec le rôle traditionnel du Conseil du Trésor. Toutefois, si cette solution était adoptée, la fonction de budgétisation serait consolidée sous l'autorité du Conseil et les services d'exploitation seraient donnés "à contrat", et non assurés par le Conseil.

La troisième solution offre une excellente possibilité de regard sur la fonction de gestion immobilière dans le gouvernement. Elle créerait des problèmes d'interface avec le Conseil du Trésor sur les questions de financement; par

contre, elle donnerait au Service le pouvoir nécessaire pour amorcer le mouvement, en particulier à court terme.

La quatrième solution consiste à améliorer le statu quo. Elle maintiendrait la confusion qui existe dans la répartition des responsabilités entre le rôle d'élaboration des politiques du Conseil du Trésor et le rôle central d'application de ces politiques joué par TPC.

Nous ne recommandons pas la quatrième solution. La vraie différence entre les diverses solutions réside dans le rôle des ministres au sein du Cabinet - un sujet qui va au-delà de la portée de notre étude. La première solution constituerait un changement radical en donnant au ministre des Travaux publics l'autorité d'analyser et de recommander au gouvernement les programmes immobiliers relevant de tous les ministres. La deuxième solution respecte davantage la tradition récente concernant le rôle du Conseil du Trésor. La troisième solution constituerait le changement le plus radical.

OPTIONS

Attendu ce qui précède, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de :

- Mettre sur pied un Service de gestion des biens immobiliers qui dirigerait la gestion des biens immobiliers au gouvernement.

- Charger le Service de gestion des biens immobiliers d'assurer les fonctions de coordination centrale et de consultation actuellement remplies par le Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que les fonctions centrales d'exploitation actuellement remplies par TPC. Le Service devrait signer un contrat officiel avec TPC pour que ce dernier assure les services d'exploitation.

Le Groupe d'étude est d'avis qu'au début, le Service devrait être dirigé par un administrateur immobilier recruté dans le secteur privé.

ORGANISATION DE LA GESTION IMMOBILIÈRE DANS LA RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE

HISTORIQUE

La responsabilité de la gestion immobilière, dans la région de la Capitale nationale, n'est pas assumée de la même façon que dans le reste du pays. Dans les autres régions, TPC a la charge des immeubles administratifs polyvalents et de certains immeubles abritant différents usagers (tels que les bureaux de poste et de douanes), mais les ministères responsables des programmes ont sous leur propre responsabilité la charge d'immeubles destinés à des fins spéciales et des terrains correspondants. Dans la région de la Capitale nationale, TPC a la charge de tous les immeubles administratifs polyvalents et de presque tous les immeubles destinés à des fins spéciales tels que les édifices du Parlement, les résidences officielles, les musées, les cours de justice, les laboratoires de recherche et la ferme expérimentale. Les propriétés de la région de la Capitale nationale gérées par des utilisateurs sont la base militaire (MDN), l'aéroport (TC), le Centre de recherches sur les communications (ministère des Communications) ainsi que les propriétés du Conseil national de recherches du Canada et de la Commission de la Capitale nationale. En raison de ce partage, TPC gère environ 50 % de l'inventaire de la région de la Capitale nationale, qui totalise 6,682 millions de mètres carrés. Dans le reste du pays, TPC a la charge d'environ 11 % des locaux occupés par le gouvernement fédéral.

À un certain moment, TPC n'avait pas la responsabilité globale de la charge des biens immobiliers dans la région de la Capitale nationale, les ministères responsables des programmes exerçant chacun leurs pouvoirs d'une façon indépendante. Le système actuel a été établi parce qu'il n'y avait pas de mécanisme central de coordination pour la gestion immobilière du gouvernement et que, dans la région de la Capitale nationale en particulier, cette situation faisait que certains ministères se faisaient concurrence pour la location de locaux et pour s'assurer les services du secteur privé.

La budgétisation, dans la région de la Capitale nationale, comporte des anomalies en raison de la charge des propriétés qui incombe à TPC. On s'attend à ce que tous les ministères qui demandent des fonds pour des biens immobiliers réalisent leurs projets en respectant le budget

de TPC. Ce n'est qu'en de rares occasions qu'ils reçoivent l'approbation du Conseil du Trésor à la suite d'une demande de fonds qu'ils présentent conjointement avec TPC, mais TPC conserve toujours la responsabilité de la charge et du financement. À mesure que les priorités changent et que de nouveaux projets sont approuvés, il arrive souvent que le Conseil du Trésor demande à TPC de faire des rajustements à ses programmes, l'obligeant ainsi à jouer le rôle d'arbitre entre les intérêts opposés des ministères responsables des programmes. Pour tous les capitaux d'immobilisations à l'extérieur de la région de la Capitale nationale, ces mêmes ministères traitent exclusivement avec le Conseil du Trésor pour les approbations de crédits et ont un certain contrôle sur l'établissement des priorités dans leur propre région.

Une autre différence importante entre la région de la Capitale nationale et les autres régions réside dans le rôle de la Commission de la Capitale nationale (CCN). La CCN est une société nommée dans l'annexe C1. Elle a la charge de 48 200 hectares de terrain, soit environ 10 % de tous les terrains de la région. Ces terrains comprennent le parc de la Gatineau, la "ceinture de verdure" autour d'Ottawa, les promenades et différents immeubles ayant une valeur architecturale et historique importante. La CCN gère, construit et entretient les propriétés situées sur ces terrains. La CCN peut aussi exproprier des biens immobiliers, payer des subventions tenant lieu de taxes et aliéner des biens immobiliers. La CCN exerce aussi un contrôle global sur la planification et l'aménagement des terres fédérales et négocie avec les deux gouvernements régionaux et 27 municipalités de la région pour financer certains projets.

Cette responsabilité partagée entre TPC et la CCN crée des doubles emplois et des chevauchements, notamment dans le cas de l'exploitation et de l'entretien. Dans de nombreux cas, TPC entretient l'intérieur des bâtiments et la CCN entretient le terrain. La CCN entretient ses promenades et parcs alors que les municipalités régionales entretiennent les routes, rues et parcs voisins. La pratique de la CCN consiste à assurer ses services à l'aide de son propre personnel tandis que TPC et les municipalités font exécuter ces travaux à contrat.

OBSERVATIONS

En raison de la forte concentration de propriétés gouvernementales dans la région de la Capitale, une

coordination centrale est nécessaire. La CCN, par son contrôle de la conception et de la planification, le Conseil du Trésor, par son rôle de financement, et le nouveau Service de gestion des biens immobiliers proposé par le présent Groupe d'étude pourraient remplir ces fonctions. De l'avis du Groupe d'étude, il n'est pas nécessaire que TPC continue de remplir les fonctions de gestion et de charge pour les biens immobiliers destinés à des fins spéciales dans la région de la Capitale nationale. Les ministères utilisateurs de biens immobiliers destinés à des fins spéciales sont mieux placés pour remplir les fonctions de la charge, telles que la planification, la budgétisation et la surveillance. Cette pratique libérerait TPC de cette fonction d'arbitre et donnerait aux ministres responsables des programmes et à leurs hauts fonctionnaires la capacité et la responsabilité d'établir des priorités pour leurs investissements immobiliers sur une base nationale plutôt que d'avoir deux systèmes distincts : un pour la région de la Capitale et un autre pour le reste du Canada. L'application de ces changements peut se faire sans trop de perturbations; elle implique principalement une nouvelle attribution des tâches.

De l'avis du Groupe d'étude, la CCN doit être considérée comme le gestionnaire des terres fédérales et des propriétés connexes dans la région, au même titre que n'importe quel autre ministère responsable de programmes. Étant donné qu'il faut négocier et intégrer les plans avec ceux des deux provinces, des deux gouvernements régionaux et de 27 municipalités, il est logique d'assigner ce rôle à un organisme tel que la CCN, qui a un statut plus indépendant qu'un ministère. De plus, TPC a aussi la charge de "propriétés désignées" telles que le Parlement et les résidences officielles, qui ont un intérêt national et qu'il est plus logique de placer sous sa responsabilité, compte tenu de sa fonction d'aménagement de la Capitale. Le transfert de ces propriétés à la CCN peut se faire sans trop d'efforts; il s'agira principalement de modifier la répartition des crédits.

La délégation de l'autorité de TPC aux ministères responsables de programmes et l'accroissement du rôle de gestionnaire de la CCN ne doivent pas aggraver le problème actuel des chevauchements et des doubles emplois dans la région de la Capitale nationale. Pour résoudre ce dernier, on pourrait désigner TPC comme organisme officiel des services d'architecture, de génie, de transactions immobilières, d'exploitation et d'entretien pour les

propriétés confiées aux ministères responsables de programmes, puis vendre ces services aux ministères ayant la charge de biens immobiliers. Pour les ministères responsables de programmes, à l'exception de la CCN, cette nouvelle politique nécessiterait peu de changements dans les pratiques prévues lorsqu'ils dépendaient financièrement de TPC. Pour la CCN, elle se traduirait par l'incorporation de quelque 700 à 800 de ses employés à TPC. TPC serait alors en position de rationaliser les services dans la région de la Capitale et d'appliquer ses politiques d'impartition.

La relation avec TPC étant changée, le statut actuel de société de l'annexe CI de la CCN ne conviendrait plus. Il serait préférable que la CCN soit convertie en une société de l'annexe B, ce qui lui permettrait de conserver une certaine indépendance tout en permettant une intégration plus étroite avec TPC. Ce changement devra être effectué par la voie législative.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de :

- Transférer, de TPC aux ministères responsables des programmes, au début de l'année financière 1986-1987, la charge des propriétés destinées à des fins spéciales dans la région de la Capitale nationale;

- Transférer, de TPC à la CCN, au début de l'année financière 1986-1987, la charge des propriétés désignées d'intérêt national dans la région de la Capitale, tels les édifices du Parlement et les résidences officielles;

- Désigner TPC comme l'organisme de services communs assurant les services d'architecture, de génie, de transactions immobilières, d'exploitation et d'entretien pour la CCN selon un système de recouvrement complet des coûts. TPC continuerait aussi d'offrir ces services à tous les ministères responsables de programmes dans la région de la Capitale. TPC devrait assumer la responsabilité de tout le personnel de la CCN chargé d'assurer ces services et devrait appliquer ses propres politiques d'impartition aux services de la CCN;

- Changer le statut de la CCN, qui devrait être une société de l'annexe B, non plus de l'annexe CI.

SERVICES DE CONCEPTION, DE CONSTRUCTION, D'EXPLOITATION ET D'ENTRETIEN

HISTORIQUE

Dans le présent document, nous traiterons de six fonctions principales liées aux services de conception, de construction, d'exploitation et d'entretien :

- La fonction d'études d'avant-projet comprend l'identification des besoins, l'élaboration et l'analyse des solutions possibles et l'obtention de l'approbation pour les installations neuves ou rénovées. Elle comprend également l'élaboration de normes de qualité et de devis généraux pour les installations.

- La fonction d'élaboration des projets consiste en la gestion globale des services de conception et de construction (y compris la direction des projets sur le chantier), des mouvements de la trésorerie et des activités connexes, y compris la mise en service définitive. (Au gouvernement fédéral, cette fonction est appelée gestion des projets et cette expression sera utilisée à partir d'ici dans le présent document).

- La fonction de conception comprend la préparation de tous les plans et devis d'architecture et de génie. Elle comprend aussi la surveillance de la construction du point de vue de la conception.

- La fonction d'adjudication des contrats englobe l'appel de soumissions et l'engagement d'experts-conseils et d'entrepreneurs pour la phase de réalisation des projets de conception, de construction ou d'exploitation et d'entretien.

- La fonction de construction désigne la construction de nouveaux bâtiments ou des rénovations importantes à des installations existantes.

- Enfin, la fonction d'exploitation et d'entretien comprend les éléments suivants:

- entretien routinier, y compris la réparation des infrastructures et les rénovations mineures, généralement par des ouvriers de la construction, ainsi que les services de nettoiement;

- exploitation, y compris les activités telles que la lutte contre les incendies et la protection incendie (TC et MDN), l'exploitation de chaufferies, d'usines de traitement de l'eau et des eaux usées, la production d'électricité, la gestion de complexes administratifs, la gestion de laboratoires, etc..

Généralement, les dépenses d'exploitation et d'entretien sont cumulées, il est donc difficile de distinguer les ressources affectées à l'exploitation et celles affectées à l'entretien routinier.

Les organismes nommés à l'annexe A et qui disposent d'un personnel important dans les services d'architecture, de génie, d'exploitation et d'entretien sont TPC, le MDN (y compris Construction de Défense Canada), Transports Canada (Air), Parcs Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada et Affaires extérieures Canada. De plus, la Commission de la Capitale nationale (CCN), qui est une société mentionnée à l'annexe CI, dispose d'un personnel important dans ses services de l'immobilier. Plusieurs autres organismes ayant la charge de biens immobiliers importants, tels que la GRC et Service correctionnel Canada, utilisent beaucoup TPC comme organisme de services.

Une étude récente effectuée par le Comité interministériel de génie et d'architecture (CIGA) indiquait que quelque 22,000 personnes sont employées par les services de l'immobilier des six principaux ministères. La CCN emploie 1,000 autres personnes. La répartition par groupe de ces 23,000 employés est la suivante:

- Spécialistes (architectes, ingénieurs) - 6 %, soit 1,380 personnes

- Techniciens (dessinateurs, mécaniciens) - 14 %, soit 3,220 personnes

- Ouvriers (fonctionnement et entretien) - 61 %, soit 14,030 personnes

- Autres (personnel administratif) - 19 %, soit 4,370 personnes

Les activités de ce personnel sont réparties comme suit:

- Gestion intégrée - 3 %, soit 690 personnes

- Conception et fonctions connexes - 14 %, soit 3,220 personnes

- Exploitation et entretien - 81 %, soit 18,630 personnes

- Projets spéciaux et programmes - 2 %, soit 460 personnes

Les projets d'immobilisations entrepris par ces organismes en 1982-1983 se répartissaient comme suit:

- Moins de 250,000 $ - 90 %, soit 11,129 projets

- 250,000 $ et plus - 10 %, soit 1,109 projets

L'annexe A détaille ces statistiques. Bien que ces sept organismes ne représentent pas toutes les ressources gouvernementales en architecture, ingénierie, fonctionnement et entretien, la répartition indiquée ci-dessus est assez représentative.

Ces effectifs ne remplissent qu'une partie des fonctions de conception, d'exploitation et d'entretien de ces organismes. Le gouvernement poursuit depuis une décennie une politique de recours à l'entreprise privée, si bien que presque toute la construction, 70 % des travaux de conception (en valeur pécuniaire) et 40 % de l'exploitation et de l'entretien sont maintenant donnés à contrat. La plus grande partie des ressources de conception des ministères est affectée à la surveillance des experts-conseils et des entrepreneurs ou à la conduite de petits projets de conception. Presque tous les grands projets de conception sont exécutés par l'entreprise privée. À l'exception du MDN, de Transports Canada (Air) et de la CCN, la plupart des ministères font exécuter à contrat une grande partie de leur entretien routinier. Presque toutes les fonctions opérationnelles sont remplies par le personnel des

ministères. L'annexe A fournit des chiffres approximatifs sur le pourcentage des travaux effectués à contrat pour les sept principaux organismes.

Des évaluations faites par le présent Groupe d'étude et détaillées ailleurs dans le présent rapport mentionnent diverses orientations et observations concernant les services des principaux gestionnaires de biens immobiliers. En bref, ces observations sont les suivantes :

- Les services de TPC comptent trop d'employés et TPC devrait augmenter le recours à l'entreprise privée pour ses services d'exploitation et d'entretien.

- Le MDN devrait entreprendre un programme actif afin de réduire le nombre d'employés civils travaillant à d'entretien par le recours à l'entreprise privée. Construction de Défense Canada (CDC), qui fait office d'agent d'adjudication des contrats et de surveillance des projets pour le MDN, est un organisme efficace.

- Le futur rôle du personnel de conception, d'adjudication des contrats et d'exploitation et d'entretien de Transports Canada (Air) est remis en cause si le gouvernement approuve la recommandation du Groupe d'étude de confier la responsabilité des aéroports aux autorités locales.

- Affaires indiennes et du Nord Canada a déjà confié une grande partie des fonctions liées à l'immobilier à des groupes d'autochtones, et cette tendance se maintient.

- Une partie importante du personnel de Parcs Canada serait mutée à d'autres organismes si les recommandations du Groupe d'étude concernant l'aliénation des biens et la délégation des tâches étaient acceptées. Un fort pourcentage du personnel professionnel et technique restant serait chargé de la restauration de lieux historiques.

- Dans la région de la Capitale nationale, les services de conception, d'impartition, d'exploitation et d'entretien de TPC et de la CCN font double emploi.

Au cours des ans, différentes études ont examiné la question de la consolidation de tous les services de l'immobilier sous TPC. Le principal argument invoqué pour la consolidation des services de conception, de

construction, selon la commission Glassco (1962), était le suivant :

> "que la dispersion continue des activités de construction dans tout le gouvernement soit renversée et que, afin d'atteindre une certaine autonomie et une efficacité dans la conduite des affaires publiques, la responsabilité de toute la construction requise par les ministères et agences soit assumée par une seule agence de construction."

Les autres avantages jouant en faveur de la consolidation étaient la possibilité de mieux répartir la charge de travail entre les différents groupes de conception du Ministère, la correction de la situation d'impasse des carrières professionnelles causée par un manque de mobilité entre les différents groupes et une plus grande uniformité des niveaux de compétence des groupes.

En 1978, le Comité permanent des finances publiques proposait que TPC soit responsable de la conception et de la construction de tous les biens immobiliers du fédéral. En 1979, le ministre des Travaux publiques proposait le fusionnement des services suivants : conception, construction, exploitation et entretien, contrats. Au cours de la même année, la Commission Lambert proposait que les grands organismes de conception et d'impartition pour les biens immobiliers restent indépendants mais reçoivent des fonds renouvelables. En 1980, une Commission interministérielle d'orientation appuyait la recommandation du Comité permanent et apportait certains commentaires sur les différentes étapes de mise en application. Rien n'a été fait par la suite.

Plusieurs arguments ont été présentés à l'encontre d'une consolidation totale. Puisque le gouvernement a favorisé le recours à l'entreprise privée, les ressources qu'ont conservées les principaux détenteurs de biens immobiliers sont généralement affectées aux études d'avant-projet et à la gestion des projets. Ces fonctions sont intégrées à la fonction des programmes; ce ne sont pas des services qui sont normalement achetés par le secteur privé ni par d'autres paliers de gouvernement. La conception n'est effectuée dans ces organismes que pour garder leur personnel technique et professionnel au courant des derniers développements. Cette activité permet aux organismes chargés de biens immobiliers de conserver leur capacité d'agir comme des "clients bien informés".

OBSERVATIONS

Exploitation et entretien

Environ 81 % de toutes les ressources internes d'architecture, de génie et d'entretien des organismes sont utilisées pour l'exploitation et l'entretien. Sauf dans le cas de TPC et de la CCN, la plus grande partie de ces ressources est affectée à des endroits éloignés ou spéciaux: bases (MDN), aéroports (TC), parcs et lieux historiques (Parcs Canada), ambassades (Affaires extérieures Canada). Le Groupe d'étude s'interroge sur l'ampleur des ressources affectées à ces fonctions dans plusieurs programmes qu'il a évalués. Il recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de réviser les services votés relativement au nombre d'employés des organismes. De plus, un recours plus important au secteur privé pour ces services est justifié. TPC doit aussi s'orienter le plus rapidement possible vers le recouvrement complet des coûts de ses services d'exploitation et d'entretien. Par ailleurs, la consolidation de tout le personnel d'exploitation et d'entretien des différents organismes sous un seul organisme ne permettrait pas de réaliser d'économies notables.

Études d'avant-projet et gestion des projets

Attendu ce qui précède, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement renforce partout les études d'avant-projet et la gestion des projets, qui font partie des responsabilités de la charge, et qu'il réduise le personnel des organismes chargés de biens immobiliers au minimum nécessaire pour remplir ces fonctions. Il n'est pas nécessaire que ces organismes exécutent tout ce travail eux-mêmes; ils peuvent et devraient faire appel aux services techniques du secteur privé et de TPC. Toutefois, ils doivent conserver la capacité de définir et de planifier leurs besoins et pouvoir exercer un certain contrôle sur les programmes et les projets de façon que la réalisation des programmes ne soit pas affectée. Cette nécessité de connaissance de la part des organismes augmente avec la complexité technique des locaux et leur degré d'intégration aux opérations.

Les bons gestionnaires de projets de construction sont rares et précieux tant dans l'entreprise privée que dans le secteur public. Le gouvernement sous-utilise ces ressources

précieuses en les isolant dans différents ministères. De plus, le système de classification et de rémunération du gouvernement ne reconnaît ni ne rémunère justement la fonction de gestionnaire de projets de construction. On a parfois recours à des gestionnaires de projets du secteur privé, mais l'usage général est de confier cette fonction à un employé du ministère afin de conserver un certain contrôle. Les règlements gouvernementaux concernant le personnel rendent difficile la rétribution à leur juste valeur des services des gestionnaires de projets du secteur privé engagés à titre temporaire; les règlements relatifs aux contrats réduisent les possibilités d'engagement à forfait.

Conception

Un ancien ministre des Travaux publics s'est exprimé ainsi devant notre Groupe d'étude: "les concepteurs professionnels du gouvernement sont comme les eunuques d'un harem, ils sont témoins de l'action mais ne peuvent participer". Quelque 90 % des projets d'immobilisations se situent au-dessous de 250,000 $ et sont généralement conçus par le personnel interne de l'organisme. On a davantage tendance à confier au secteur privé les grands projets, qui sont les plus intéressants. Un climat de méfiance s'est développé entre les professionnels du secteur privé et ceux du gouvernement. Du point de vue du secteur privé, il n'y a jamais un responsable unique. On considère plutôt que le gouvernement gère ses projets à coups de comités de spécialistes techniques, chaque comité étant chargé de critiquer le travail effectué par le secteur privé. Les professionnels du gouvernement outrepassent leur rôle de clients bien informés, qui consiste à représenter les besoins de l'organisme, et deviennent des contre-experts. Il n'existe pas de preuve statistique sur l'ampleur de la contre-vérification étant donné qu'on ne dispose pas de feuille de temps, mais tous les représentants du secteur privé que nous avons rencontrés ont formulé la même plainte.

Une autre source d'irritation pour les experts-conseils du secteur privé réside dans le fait que des architectes et des ingénieurs du gouvernement qui ne sont pas tenus de détenir une licence ont pourtant l'autorité de critiquer, de surveiller et d'approuver le travail effectué par des praticiens professionnels licenciés du secteur privé. Le fait que le gouvernement n'insiste pas sur l'enregistrement professionnel relève d'une décision politique qui crée des frictions inutiles dans les relations entre professionnels et qui devrait être changée.

Du point de vue du gestionnaire de projets du gouvernement, la contre-vérification et la surveillance supplémentaires constituent une nécessité engendrée par le système d'adjudication des contrats. Contrairement au secteur privé, les services d'adjudication des contrats du gouvernement ont la mémoire courte; des firmes professionnelles ou des entrepreneurs en construction qui ont un bon dossier ne sont pas nécessairement réengagés pour d'autres travaux, tandis que ceux qui ont fait du mauvais travail ne sont pas exclus des soumissions. Le gouvernement a rarement pénalisé des firmes pour des travaux mal exécutés. De plus, les gestionnaires du gouvernement s'aperçoivent que c'est aux membres les moins qualifiés des firmes de professionnels que sont assignés les projets gouvernementaux. Cette situation est due en grande partie au fait que le gouvernement vérifie tout et assume toute la responsabilité.

Ces mauvaises relations sont aussi causées par un processus de sélection lourd et souvent politisé. La réaction naturelle des organismes consiste à surpeupler leurs services pour se protéger.

Cette méfiance accumulée fait que le recours au secteur privé ne produit pas une réduction correspondante du personnel des organismes; au contraire, les coûts globaux de conception ne cessent d'augmenter. Il faudrait avoir un peu plus recours à l'entreprise privée, mais il est encore plus important que le gouvernement améliore et restructure la relation avec la communauté des architectes et des ingénieurs du secteur privé. Dans ce contexte de renouveau, celui-ci devrait être invité à participer officiellement à l'élaboration des nouveaux procédés et politiques que nous avons recommandés un peu partout dans notre rapport. Un autre élément clé de ce renouveau serait d'accroître le recours au secteur privé pour la conception, la construction et l'établissement des normes de qualité d'exécution. Dans ce contexte, l'architecte ou l'ingénieur principal détiendra le contrôle et la responsabilité de la fonction de conception et devra plus clairement assumer la responsabilité légale de l'exécution.

De l'avis du Groupe d'étude, il est temps de régler le problème de la consolidation des services d'architecture et de génie d'une façon ou d'une autre. D'après lui, la consolidation des fonctions de conception offre plus davantages que de problèmes. De plus, la rationalisation

radicale et la réduction d'effectifs mentionnées précédemment modifieraient beaucoup les données du problème. Les effectifs des services d'architecture et de génie seraient réduits à un niveau auquel une consolidation serait essentielle pour conserver la masse critique nécessaire. Seuls TPC et le MDN conserveraient des programmes internes importants. Selon ce principe, environ 300 à 400 employés de divers ministères seraient mutés à TPC.

Outre qu'elles permettraient des économies d'échelle et le regroupement des compétences, la consolidation et la formation du nouveau groupe de conception devraient aussi améliorer les possibilités de carrière pour les fonctionnaires spécialistes de la conception en leur permettant d'être affectés successivement à des projets sortant de la routine de leur ministère. Ce groupe de conception devrait être exploité comme un service facultatif à recouvrement complet des coûts exploité pour les organismes chargés de biens immobiliers.

Adjudication des contrats

La gestion de la fonction d'adjudication des marchés incombe aux organismes qui ont la charge de biens immobiliers. Toutefois, pour assurer la probité et pour plus de prudence, il est préférable de séparer l'administration des marchés des organismes en question. Il n'existe pas de meilleur exemple de cette séparation que le cas du ministère de la Défense nationale où CDC, une société d'État, fournit les services d'adjudication des contrats au Ministère. Dans les autres ministères responsables de biens immobiliers importants, l'adjudication des contrats est faite par des organismes internes, mais disposant de pouvoirs et de moyens de contrôle distincts.

Cette fragmentation de l'administration des marchés entre plusieurs autorités est la source du mécontentement d'experts-conseils et d'entrepreneurs, qui se plaignent de la disparité des pratiques d'un ministère à l'autre. Ces problèmes préoccupent moins l'industrie de la construction. Les bureaux d'études sont beaucoup plus préoccupés par les grandes disparités d'un ministère à l'autre dans les clauses des contrats de services d'experts-conseils. La désignation d'un seul interlocuteur pour traiter avec le secteur privé améliorerait les relations avec la communauté des architectes et ingénieurs.

Dans d'autres parties du présent rapport, le Groupe d'étude recommande que le gouvernement envisage d'adopter des procédés simplifés pour la sélection des soumissionnaires et l'adjudication des contrats. Ces procédés demandent une plus grande utilisation des listes de présélection pour les architectes et ingénieurs ainsi qu'une latitude un peu plus grande pour choisir une soumission autre que la plus basse pour les contrats de construction et de fonctionnement et d'entretien. Dans les deux cas, ces procédés nécessiteraient un service d'administration des contrats qui serait plus indépendant qu'à l'heure actuelle de l'organisme chargé des biens immobiliers et dont l'approche serait entièrement professionnelle. Ils nécessiteraient aussi un organisme qui pourrait être considéré fiable, capable de rigueur avec ceux qui ne donnent pas satisfaction et pouvant agir comme courtier entre les organismes chargés de biens immobiliers et les entrepreneurs et experts-conseils.

Par conséquent, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que les services d'administration des marchés relatifs aux biens immobiliers soient rassemblés sous la coupe de Travaux publics Canada pour les services d'exploitation et d'entretien, de conception et de construction. Toutefois, cette fonction d'administration devrait prévoir une délégation importante des responsabilités aux organismes chargés de biens immobiliers, particulièrement dans le cas des contrats d'exploitation et d'entretien. Le service devrait être très régionalisé. Une délégation spéciale sera aussi nécessaire pour l'administration des marchés à l'étranger pour Affaires extérieures Canada. L'organisation de CDC pour les contrats d'exploitation et entretien du MDN, y compris ses services de surveillance de chantier, devrait servir de modèle. De plus, avec les procédés mentionnés précédemment, la décision finale sur le choix des experts-conseils des entrepreneurs devrait revenir à l'organisme chargé des biens immobiliers.

Conclusions

La mise en oeuvre complète de cette consolidation doit se faire de façon sélective et graduelle. Les services de conception et d'administration des marchés de TPC ont des problèmes organisationnels importants. La fusion ne doit pas être considérée comme l'absorption des autres groupes par le personnel de TPC. Il n'est pas nécessaire que l'application se fasse de la même façon dans tous les

groupes. Prenons par exemple CDC; c'est un organisme efficace ayant de bonnes relations avec le MDN et l'industrie et qui fournit au MDN une gamme de services assez différents de ceux offerts par les organismes d'administration des marchés de TPC et d'autres autorités. CDC devrait être intégré à Travaux publics Canada mais ne devrait pas être changé de façon fondamentale pendant la période transitoire; il faut plutôt le considérer comme une base dont le savoir-faire pourra éventuellement être étendu à d'autres clients de TPC.

En résumé, le gouvernement devrait envisager d'adopter les principes suivants pour l'affectation du personnel d'architecture, de génie et d'exploitation et entretien:

- les principaux organismes chargés de biens immobiliers ne devraient conserver que le minimum de gestionnaires et de spécialistes nécessaire pour remplir leurs fonctions de charge pour les études d'avant-projet et la gestion des projets;

- les principaux organismes chargés de biens immobiliers devraient conserver leur personnel d'exploitation et d'entretien mais les justifier à partir de la base zéro à chaque année;

- le ministre des Travaux publics devrait être responsable des services communs de conception et d'administration des marchés pour les biens immobiliers du gouvernement fédéral.

Le tableau de l'annexe B résume les rôles des organismes chargés de biens immobiliers et leurs liens avec TPC et avec le secteur privé à la suite de cette réaffectation des ressources.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- Confier au ministre des Travaux publics la responsabilité de fournir tous les services de conception et d'administration des marchés pour les biens immobiliers. Les employés travaillant dans ces services au sein d'autres organismes chargés de biens

immobiliers, à l'exception de ceux nécessaires pour remplir les fonctions d'études d'avant-projet et de gestion des projets, devraient être incorporés à TCP. TPC conserverait une autorité distincte des organismes actuels de conception et d'administration des marchés jusqu'à ce qu'il ait complété la réforme de sa propre organisation;

- Confier Construction de Défense Canada au ministère des Travaux publics, mais à titre d'organisme distinct;

- Maintenir le personnel interne nécessaire pour assurer les services d'exploitation et d'entretien sous l'autorité des organismes chargés de biens immobiliers; toutefois, leur nombre devrait être justifié à partir de la base zéro.

- Mettre en oeuvre un programme pour améliorer les relations entre les concepteurs du secteur privé et ceux du secteur public en faisant participer le secteur privé à la réforme des pratiques gouvernementales et en exigeant la certification des spécialistes du gouvernement.

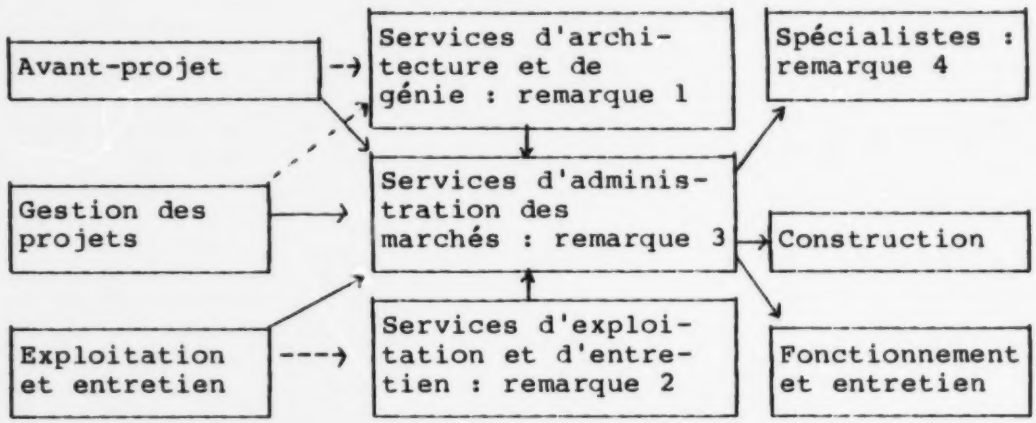
ANNEXE A

UTILISATION DU PERSONNEL DE CONCEPTION, DE CONSTRUCTION, D'EXPLOITATION ET D'ENTRETIEN PRINCIPAUX ORGANISMES CHARGÉS DE BIENS IMMOBILIERS

	TPC	MDN	TC	AINC	PARCS	AFF. EXT.	CCN	TOTAL
EFFECTIF GLOBAL	4,531	11,698	3,542	387	1,710	234	997	23,009
Répartition par groupe d'employés								
Professionnels	12 %	3 %	5 %	34 %	8 %	12 %	6 %	6 %
Techniciens	28 %	9 %	12 %	32 %	13 %	25 %	6 %	14 %
Corps de métier	41 %	69 %	70 %	19 %	47 %	60 %	54 %	61 %
Autres (Admin.)	19 %	19 %	13 %	15 %	32 %	3 %	34 %	19 %
Répartition par activité								
Gestion intégrée	7 %	1 %	3 %	22 %	2 %	5 %	25 %	3 %
Conception et fonctions connexes	22 %	9 %	14 %	39 %	17 %	14 %	6 %	14 %
Exploitation, technique et entretien	69 %	87 %	83 %	35 %	80 %	80 %	60 %	81 %
Recherche et développement	1 %	-	-	1 %	1 %	-	-	-
Projets et programmes spéciaux	1 %	3 %	-	3 %	-	1 %	9 %	2 %
Pourcentage des travaux donnés à contrat								
Conception	90 %	75 %	60 %	75 %	60 %	99 %	20 %	72 %
Construction	99 %	90 %	95 %	90 %	75 %	100 %	95 %	93 %
Fonctionnement et entretien	60 %	30 %	20 %	75 %	85 %	95 %	30 %	40 %
Travaux de construction commencés ou en cours en 1982-1983								
Moins de 250,000 $	5,338	513	992	2,222	943	12	S/O	10,020
Plus de 250,000 $	474	104	227	196	57	51	S/O	1,109

ANNEXE B

MODÈLE D'ORGANISATION PROPOSÉ POUR LES SERVICES DE CONCEPTION, DE CONSTRUCTION, D'EXPLOITATION ET D'ENTRETIEN



Remarques : 1. Services d'architecture et de génie de TPC fonctionnant selon le principe de la récupération intégrale des coûts et dont les effectifs sont limités.

2. Services d'exploitation et d'entretien fonctionnant selon le principe de la récupération ingérale des coûts.

3. Délégation importante de l'autorité d'administration des marchés aux organismes chargés des biens immobiliers, chapeautés par un service commun en ce qui concerne les services d'exploitation et d'entretien ainsi que la construction connexe.

4. L'organisme chargé des biens immobiliers conserve le dernier mot dans le choix des bureaux d'étude et des experts.

_____ Liens de service obligatoire

---------- Service facultatif

RESPONSABILITÉS DES LOCATAIRES DE TPC

SITUATION

Travaux publics Canada a quelque 110 organismes locataires et prévoit qu'en 1985-1986, il fournira presque 5.865 millions de mètres carrés de locaux à ses locataires.

Les ministères et agences qui sont locataires de TPC disposent d'un personnel interne affecté à des fonctions liées aux locaux. Le nombre exact de ces effectifs n'est pas connu; des études récentes ont estimé que les locataires de TPC affectent près de 1,000 années-personnes à leurs services des locaux. Ces ressources disséminées en petites cellules dans toute la Fonction publique sont souvent intégrées aux bureaux administratifs généraux. Le personnel de ces services remplit des fonctions telles que le contrôle de l'attribution des locaux, la planification mineure de la disposition, la commande et la surveillance des rénovations et des déménagements mineurs, l'information et les télécommunications.

Les rénovations majeures sont exécutées par TPC et financées à même son budget. D'autres services aux locataires tels que les modifications mineures sont assurés par TPC, mais financés par les ministères locataires. Actuellement, les ministères ne payent aucun loyer pour les locaux et les services d'entretien connexes fournis par TPC. Selon le principe d'autofinancement proposé, ils devraient verser un loyer.

Le degré de satisfaction des locataires de TPC à l'endroit de leur propriétaire varie beaucoup de l'un à l'autre. Différentes études sur la satisfaction des locataires ont montré que les services de TPC ne font pas l'unanimité. Nous avons constaté que plusieurs ministères en sont arrivés à des ententes très pratiques et sont, en général, satisfaits de leur relation avec TPC. D'autres avaient une litanie de plaintes à formuler : mauvais service, demandes laissées sans réponse, mauvais suivi, absence d'entretien préventif, etc. Il semble que plus le locataire perfectionne sa gestion immobilière, plus la relation TPC-locataire est bonne.

OBSERVATIONS

Les frictions entre TPC et les ministères locataires peuvent être classées dans deux catégories principales : celles relatives au rôle de TPC, perçu comme agent de surveillance, et celles relatives à la fourniture des services. Dans sa relation avec les ministères locataires, TPC fournit les services de propriétaire et administre aussi les politiques du Conseil du Trésor. En concevant et fournissant les locaux, TPC a la responsabilité de donner à ses locataires des locaux respectant les exigences de qualité et de quantité des normes et politiques du CT. Ces politiques sont très subjectives; TPC doit donc faire plus que d'obéir aux politiques du CT : il doit aussi les interpréter.

TPC a aussi, en théorie, le dernier mot concernant l'endroit où doivent être logés les ministères clients. Il se sent obligé de remplir en priorité les locaux vacants dont la Couronne est propriétaire ou locataire, mais les organismes locataires sont plutôt d'avis que leur propriétaire devrait leur fournir des locaux correspondant à leurs demandes et à leurs besoins, si bien qu'ils finissent par contourner TPC en faisant appel au personnel du Conseil du Trésor, aux ministres, etc.

Cette ambivalence des rôles de TPC serait encore plus prononcée après l'adoption d'une politique d'autofinancement. TPC devrait concilier la maximisation des recettes par la location de plus de locaux et la fourniture d'un bon service aux locataires, tout en jouant le rôle d'interprète des politiques et de modérateur des demandes de biens immobiliers. De l'avis du Groupe d'étude, TPC devrait cesser d'agir comme interprète des politiques du CT et cette responsabilité devrait être confiée au Service central de gestion des biens immobiliers dont la création est proposée.

TPC est chargé de fournir une vaste gamme de services aux ministères locataires. Ces services comprennent la définition des exigences, la conception et la construction, l'acquisition, l'entretien et les améliorations. Nombre de ces services sont confiés à l'entreprise privée. Dans l'exercice de pratiquement toutes ces fonctions, TPC agit comme intermédiaire, transmettant les exigences du locataire à l'entreprise qui exécutera le travail.

Bon nombre des plaintes que nous avons entendues au sujet du service concernaient le rôle et l'efficacité de TPC en tant qu'intermédiaire. Les quatre points principaux suivants sont sources d'insatisfaction :

Plans d'aménagement de base. Dans bien des cas, les ministères locataires se considèrent plus que qualifiés pour élaborer eux-mêmes les plans d'aménagement de base ou pour traiter directement avec les concepteurs extérieurs. La plupart sont opposés au rôle d'intermédiaire de TPC, qui traduit leurs demandes à un tiers.

Rénovations. De nombreux locataires de TPC se sentent trop ignorés dans les projets de rénovation et coupés du processus de négociation à cause de la présence de l'intermédiaire.

Entretien. TPC entretient les immeubles soit par contrat direct, soit au moyen de son propre personnel, soit encore en incorporant l'entretien au contrat de location lorsqu'il s'agit d'immeubles privés. Les ministères locataires sont d'avis qu'ils ne peuvent exercer un contrôle suffisant lorsqu'ils doivent passer par l'intermédiaire de TPC pour régler des problèmes de service avec les entrepreneurs.

Contrôle de la gestion et surveillance. La pratique actuelle produit un chevauchement des ressources. Le superviseur du locataire surveille le superviseur de TPC, qui lui même surveille l'entrepreneur. Dans les immeubles loués, le superviseur du propriétaire peut aussi avoir son mot à dire.

De l'avis du Groupe de travail, ces plaintes sont justifiées. Prenons le cas d'un projet type d'amélioration mineure. Un gestionnaire de programme qui est logé dans des locaux nécessitant des modifications doit, pour les faire apporter, présenter une demande au spécialiste en locaux de son ministère. Ce spécialiste prépare des esquisses, évalue le coût de la demande et transmet cette dernière à TPC. TPC analyse la demande, la modifie s'il y a lieu pour satisfaire aux normes du CT, étudie parfois les changements projetés en compagnie du locataire, amorce le processus d'adjudication du contrat d'exécution des travaux et, enfin, supervise les travaux des entrepreneurs sur le chantier. Le gestionnaire de programme en question se trouve maintenant bien éloigné de l'entrepreneur qui exécute

le travail et on comprend qu'il s'inquiète en constatant qu'une amélioration mineure demande plusieurs mois, est supervisée par un tiers et nécessite la participation de trois organismes. La situation est encore plus compliquée dans un immeuble loué, où le propriétaire a son mot à dire, ou dans les régions éloignées, où l'intermédiaire peut être à plusieurs centaines de milles du chantier.

Ce processus a donné lieu à un certain doublement inutile dans la relation entre TPC et le locataire. Les ministères et TPC ont leurs experts respectifs et pourtant le travail est souvent exécuté par l'entreprise privée. TPC a acquis une expérience considérable des contrats avec des firmes fiables pour assurer les services de logement nécessaires au nom des locataires. Il devrait continuer à jouer ce rôle. Une fois que le marché est conclu, on se demande quel serait l'intérêt d'avoir TPC comme intermédiaire dans l'administration du marché ou la surveillance du projet. Les ministères qui ont le personnel et le matériel nécessaires pour administrer leurs propres marchés devraient être libres de le faire. Pour simplifier encore davantage le processus, TPC devrait négocier des accords d'offre permanente pour les travaux de conception et de rénovation de façon que les locataires accèdent facilement et rapidement à ces services.

Les ministères et organismes ne disposant pas du personnel et du matériel nécessaires pour gérer leurs locaux devraient continuer à utiliser TPC comme administrateur de leurs marchés et comme superviseur d'appoint.

Il est difficile d'établir la valeur exacte des économies réalisables grâce à cette initiative étant donné que les réductions se composeront de fractions d'années-personnes au sein d'une multitude d'organismes locataires et de régions de TPC. Nous estimons que les économies seront de l'ordre de 200 années-personnes, soit huit millions de dollars par année.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de modifier la relation entre TPC et ses locataires : TPC devrait remplir la fonction d'adjudication des contrats pour les travaux de conception, de rénovation et d'entretien, mais en laissant le rôle principal au locataire pour l'administration des marchés et la surveillance des chantiers.

SOCIÉTÉS D'ÉTAT ET BIENS IMMOBILIERS

SITUATION

La Loi sur l'administration financière (LAF) et la Loi sur les corporations de la Couronne classent les organismes gouvernementaux selon quatre annexes, en fonction de leurs relations organisationnelles et de leurs rapports avec le gouvernement.

Les organismes de l'annexe A sont les ministères et organismes "ordinaires" soumis à la LAF et à la législation concernant le personnel, telles la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

Les organismes nommés à l'annexe B sont des sociétés ministérielles qui sont généralement soumises aux mêmes règlements que les organismes de l'annexe A pour ce qui concerne les finances et le personnel, mais plus indépendantes du gouvernement que les ministères et constituant des entités responsables sur le plan juridique. Les sociétés nommées à l'annexe B ont la structure de comités ou de commissions; Musées nationaux du Canada en est un bon exemple.

Les organismes nommés à l'annexe CI sont des sociétés d'État qui échappent aux contraintes de la LAF et des règlements relatifs au personnel. Ces sociétés requièrent généralement des crédits parlementaires pour essuyer leur déficit et doivent recevoir l'approbation du ministre pour leurs plans annuels de dépenses d'immobilisations et de fonctionnement. La plupart des sociétés d'État se retrouvent à l'annexe CI.

Les sociétés d'État nommées à l'annexe CII n'encourent, en principe, aucun déficit et ne doivent faire approuver que leurs plans annuels d'immobilisations. Air Canada et le Canadien National sont nommés à l'annexe CII.

Plusieurs sociétés d'État de l'annexe CI ont été créées pour gérer des biens immobiliers du gouvernement. Deux d'entre elles, la Commission de la Capitale nationale (CCN) et Construction de Défense Canada (CDC), existent depuis

de nombreuses années. CDC a été créée en 1959 pour s'occuper des contrats relatifs aux programmes de construction du MDN. Son statut repose sur ses capacités de traiter rapidement et équitablement avec le secteur de la conception de la construction en vue de l'exécution de contrats. Le fait que la CCN soit nommée à l'annexe CI est justifié par la nécessité que cet organisme ait une certaine indépendance par rapport au gouvernement fédéral afin de négocier avec deux provinces, deux gouvernements régionaux et 27 municipalités dans la région de la Capitale.

Plusieurs sociétés d'État ont été créées plus récemment dans le but apparent de contourner les contraintes des règlements gouvernementaux relatifs aux biens immobiliers; citons par exemple la Corporation Place du Havre Canada, la Société immobilière du Canada (et ses filiales, le Vieux Port de Montréal, le Vieux Port de Québec et Mirabel) et la Société de construction des musées du Canada, Inc. (SCMC). Comme dans le cas de la CCN et de CDC, ces sociétés sont presque entièrement financées par des crédits parlementaires.

D'autres sociétés oeuvrant dans la gestion immobilière ont récemment été créées en raison de la nature fortement commerciale de leurs fonctions. La Corporation Harbourfront (Toronto), nommée à l'annexe CI, et la Société canadienne des ports, qui figure à l'annexe CII, en sont des exemples.

Deux gouvernements provinciaux ont créé des sociétés d'État pour gérer leurs biens immobiliers. La British Columbia Building Corporation (BCBC) a été créée en 1974; elle est propriétaire d'immeubles qu'elle loue aux ministères. La plus grande partie de l'inventaire de la BCBC se compose d'immeubles administratifs et 75 % des biens sont concentrés à Vancouver et Victoria. La Société immobilière du Québec a vu le jour cette année et est organisée de façon similaire à la BCBC. Elle aussi a un inventaire composé surtout d'immeubles administratifs, dont 75 % à Montréal et à Québec. D'autres provinces, notamment l'Ontario, ont envisagé et rejeté l'idée de créer une société d'État.

L'idée d'une société d'État pour Travaux publics Canada a été discutée et analysée depuis le début des années 70. La décision prise à l'époque et appuyée par le Vérificateur général et la Commission Lambert consistait à adopter la

formule des fonds renouvelables et de l'autofinancement de préférence au statut de société. Les principaux avantages qu'offrirait le statut de société d'État pour TPC serait la liberté de fonctionner indépendamment des règlements gouvernementaux, la discipline du marché et la possibilité d'utiliser les bénéfices non répartis et des emprunts sur le marché privé pour financer les dépenses d'immobilisations plutôt que de dépendre de crédits parlementaires incertains. Le statut de société d'État est également considéré par certains comme un moyen administratif de localiser le patronnage.

OBSERVATIONS

De l'avis du Groupe d'étude, la performance des sociétés d'État oeuvrant dans le domaine de la gestion immobilière a été inégale. CDC s'est avérée un agent négociateur de contrats efficace pour le MDN. À certains moments, la CCN semblait avoir perdu le contrôle de ses acquisitions. La Société de construction des musées du Canada et la Société immobilière du Canada ont des dossiers plutôt douteux, tandis que la Corporation Place du Havre Canada semble bien gérée. Ces sociétés ne constituent pas la solution universelle à tous les problèmes de gestion : leur succès dépend de la mesure dans laquelle elles pourront bien jouer le jeu du marché ainsi que de la compétence de leurs gestionnaires.

La création d'une société d'État ne peut être analysée seulement du point de vue de la gestion immobilière. Elle doit être vue dans le contexte plus large de l'organisation gouvernementale. Le statut de société de l'annexe CI et CII est réservé aux sociétés qui combinent politique publique et fins commerciales et qui produisent des revenus provenant de sources extérieures. Le statut CI pour les sociétés dont le seul objectif est de desservir les organismes nommés à l'annexe A suscite des interrogations. La principale justification de ces sociétés est de contourner les structures et règlements que le gouvernement et le Parlement imposent. Il serait préférable de modifier la réglementation plutôt que de créer davantage de sociétés. Bien entendu, cette constatation souligne encore davantage la nécessité de modifier et de simplifier le système de réglementation.

Dans certains cas, tel celui de la CCN et de CDC, lorsque l'autonomie par rapport au gouvernement est

préférable mais que la société n'est pas de nature commerciale, le statut de société de l'annexe B serait plus approprié que celui de société de l'annexe CI.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de réserver le statut de société d'État de l'annexe C aux organismes de gestion immobilière dont la fonction principale est commerciale; les annexes A et B devraient être réservées aux organismes dont la fonction principale est de fournir des services de gestion immobilière au gouvernement.

FONDEMENT LÉGISLATIF DE LA GESTION IMMOBILIÈRE

SITUATION

La gestion des biens immobiliers du gouvernement fédéral est régie par une multitude de lois, dont bon nombre datent d'avant la Confédération. Initialement, la plupart des fonctions de gestion immobilière du gouvernement étaient confiées au ministère des Travaux publics. La Loi sur les travaux publics date de 1867 et reste essentiellement inchangée, mises à part plusieurs modifications mineures. Selon cette loi, TPC a "l'administration, la charge et la gestion des bâtiments et biens du fédéral qui ne sont pas sous l'administration d'autres ministères" et "le chauffage, l'entretien et la réparation des édifices de l'État au siège du gouvernement, et tous les changements qui seront parfois requis, et la fourniture du mobilier et des accessoires ou leur réparation". Compte tenu des changements dans le rôle des autres ministères et organismes et de la nature de la gestion des biens immobiliers, la Loi sur les travaux publics est désuète.

Travaux publics Canada est également responsable de l'exécution totale ou partielle de plusieurs autres lois et de l'accomplissement d'un certain nombre de mandats gouvernementaux liés aux biens immobiliers. Ces lois comprennent la Loi sur les ponts, la Loi sur les subventions aux bassins de radoub, la Loi sur l'expropriation, la Loi sur le parc de Kingsmere, la Loi sur la maison Laurier, la Loi sur les subventions aux municipalités, la Loi sur les résidences officielles, l'Acte concernant certains travaux sur la rivière Ottawa, la Loi sur les biens de surplus de la Couronne et la Loi sur la route transcanadienne.

Il existe maintenant plus de 40 lois qui confèrent à d'autres ministères le pouvoir de gérer des biens immobiliers. Elles se classent en deux catégories : celles qui donnent à un ministère l'autorité sur les biens immobiliers et celles qui confèrent des fonctions de gestion immobilière précises. La Loi sur les parcs nationaux est un bon exemple de mandat général :

> "5.(1) L'administration, la gestion et le contrôle des parcs relèvent de la direction du Ministre."

La Loi sur le ministère des Transports, par contre, est très précise :

"...ou les devoirs ainsi assignés au ministre des Travaux publics sont exercés ou remplis par le ministre des Transports."

Poursuivons la lecture :

"Le Ministre dirige la construction, l'entretien et la réparation de tous les chemins de fer et canaux, et de tous autres ouvrages qui en dépendent ou s'y rattachent, construits ou entretenus aux frais du Canada, et placés sous sa direction et son contrôle."

Dans quelques autres cas, notamment celui d'Affaires extérieures Canada, il semble qu'il n'y ait pas de lois précises donnant l'autorité sur les biens immobiliers à l'exception de lois annuelles portant affectation de crédits.

La Loi sur l'administration financière confère au Conseil du Trésor ses pouvoirs en matière de biens immobiliers. L'article 5 se lit comme suit :

"5.1(1) Le conseil du Trésor peut agir au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada relativement à toutes questions concernant :

a. la politique administrative générale suivie dans la fonction publique du Canada;

b. la gestion financière, notamment les prévisions budgétaires, les dépenses, ... honoraires ou frais de fourniture de services ou d'utilisation d'installations, les locations, les permis, les baux, les revenus provenant de l'aliénation de biens, ...

c. l'examen des plans et des programmes des dépenses annuelles et des dépenses à plus long terme..., et l'établissement de l'ordre des propriétés à ce propos;".

Plusieurs options présentées dans le présent rapport nécessiteront des modifications à la législation; il en est question dans les différents documents d'évaluation. La présente évaluation ne porte que sur le concept et la faisabilité d'une législation-cadre pour tous les biens immobiliers.

OBSERVATIONS

L'absence d'une loi unique régissant les biens immobiliers crée une certaine confusion à l'intérieur du système en ce qui concerne l'autorité et les responsabilités. Par exemple, il n'est pas clairement établi que les biens immobiliers sont "à la charge" de chaque ministère et que la propriété en revient à "Sa Majesté la Reine, Chef du Canada" et, par conséquent, au gouverneur en conseil. Différentes études portant sur les biens immobiliers ont recommandé la refonte et l'amélioration de la législation actuelle sur les biens immobiliers. Il est certain que la Loi sur les travaux publics a besoin d'être reformulée.

Une des options consiste à élaborer une seule loi alignée sur la Loi sur l'administration financière et définissant clairement les pouvoirs et les responsabilités relatives aux biens immobiliers, et à s'attacher simultanément à éliminer et à épurer les lois existantes. Notre analyse, y compris les discussions que nous avons eues avec des responsables de biens immobiliers et le ministère de la Justice Canada, indique que la rédaction et l'adoption d'une telle loi unique nécessiteraient beaucoup d'effort et de temps et n'apporteraient que peu d'améliorations au système. Les problèmes de pouvoirs et de responsabilités que nous avons identifiés sont de nature organisationnelle plutôt que législative. De plus, certains détails de cette nouvelle loi seraient en suspens pendant deux ou trois ans si certaines des analyses approfondies que recommande notre Groupe d'étude étaient entreprises. Donc, l'élaboration d'une loi exhaustive aurait certains avantages mais ne doit pas être considérée comme prioritaire.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'élaborer une loi exhaustive régissant la gestion immobilière pour l'ensemble de l'appareil gouvernemental et de l'adopter en 1988.

SECTION 3 - POLITIQUES ET PRATIQUES EN MATIÈRE DE BIENS IMMOBILIERS

INTRODUCTION

Les politiques et pratiques actuelles en matière de gestion des biens immobiliers fédéraux sont souvent lourdes, peu pratiques et, dans bien des cas, affaiblies à cause d'un manque de pouvoir au niveau central ou d'une délégation insuffisante aux ministres responsables. C'est en grande partie pour cette raison que le système de gestion des biens immobiliers est inefficace. Pour améliorer la situation, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- redéfinir le principe de gestion des terrains fédéraux pour mettre davantage l'accent sur le rôle essentiel de l'aspect économique dans la gestion des biens immobiliers;

- changer la politique d'impartition des services immobiliers en confiant ce secteur à l'industrie privée, les services internes étant l'exception;

- confier au Service des biens immobiliers le rôle d'examiner le recensement des propriétés inutiles et sous-employées;

- réitérer l'engagement du gouvernement en ce qui concerne le recours à l'autofinancement pour Travaux publics Canada et faire payer tous les services immobiliers au prix de revient.

HISTORIQUE

Les politiques et les pratiques concernant la gestion immobilière émanent de la Direction de la politique administrative (DPA) du Conseil du Trésor (CT). La DPA élabore et transmet la politique de gestion immobilière et surveille son application par les ministères. Les diverses politiques et procédures sont publiées dans le Manuel de la politique administrative et mises à jour périodiquement.

Plus de 15 chapitres portent directement sur la gestion immobilière. Les sujets traités comprennent l'acquisition, l'aliénation, l'utilisation, les locaux, le logement, la gestion des grands projets, la prise de décisions et le contrôle des coûts. Parmi les autres chapitres importants qui ont une incidence sur la gestion des biens immobiliers, mentionnons les Services communs et le Règlement sur les marchés de l'État.

Le Vérificateur général a récemment déclaré que les politiques actuelles sont bonnes. Nous sommes du même avis. Nos évaluations concernent davantage les pratiques qui se sont greffées sur la mise en oeuvre de ces politiques.

OBSERVATIONS

Le grand principe de base qui régit les biens immobiliers est le suivant :

> "Les biens immobiliers fédéraux devraient être administrés de façon économique et efficiente et de manière à allier la prestation efficace des services gouvernementaux à la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus vastes".

Depuis l'énoncé de cette politique, en 1975, la réalisation des objectifs plus vastes n'a cessé de prendre de l'ampleur, au détriment de l'aspect économique de l'utilisation et de la gestion des biens immobiliers. Le principe devrait être reformulé pour accorder plus d'importance aux considérations économiques, tout en reconnaissant les objectifs plus vastes, et la politique modifiée en conséquence.

Le principe de l'autofinancement pour les locaux et services de TPC est à l'ordre du jour du gouvernement depuis 23 ans. Il est maintenant appliqué, mais sans échéancier ni engagement sans réserve de la part du gouvernement. Tout en reconnaissant que l'autofinancement n'est pas la panacée aux maux qui affligent les biens immobiliers, nous sommes persuadés qu'il favorisera la rigueur au sein de TPC, en particulier dans le Programme des services, qu'il permettra une meilleure transmission des renseignements financiers et qu'il incitera à la discussion entre le ministère et les locataires sur les services et les coûts.

Nous proposons au Groupe de travail que le gouvernement envisage de réitérer son engagement total envers l'autofinancement pour TPC et prévoie des délais fermes pour sa mise en oeuvre. Celle-ci devrait commencer le 1er avril 1986 pour les services et le 1er avril 1987 pour les locaux à bureaux et le logement.

La politique actuelle consiste à faire sous-traiter chaque fois qu'il est plus coûteux d'utiliser le personnel du ministère. Dans le secteur des biens immobiliers, presque tous les travaux de construction sont faits par des entreprises, le pourcentage étant de 70 % pour la conception et de 40 % pour l'exploitation et l'entretien. Ces proportions varient énormément d'un ministère à l'autre. Par exemple, le MDN et TC confient respectivement 30 % et 20 % de leurs travaux d'exploitation et d'entretien à l'entreprise privée. En général, davantage de travaux pourraient être sous-traités, surtout dans le domaine de l'exploitation et de l'entretien.

Nous sommes d'accord avec le principe qui régit la politique gouvernementale de la sous-traitance. La tendance actuelle consiste cependant à faire exécuter le travail par le personnel du ministère. Elle découle en grande partie de l'incapacité d'évaluer correctement le coût du personnel ministériel, de formuler des politiques "plus économiques" et d'adapter les politiques de "mise à pied" applicables aux fonctionnaires. Nous recommandons au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'adopter une politique où les contrats à l'entreprise privée seraient la norme et où les ressources ministérielles seraient justifiées par une analyse financière ou dont tous les coûts directs et indirects seraient recouvrés par l'autofinancement.

Les procédures actuelles en matière d'appels d'offres et d'adjudication ont des répercussions sur les délais, le coût et la qualité des projets et sont une source de frustration pour toutes les parties concernées. Pour se conformer à la nouvelle politique, il faudrait modifier la méthode d'adjudication des travaux d'architecture et de génie et l'on devrait recourir à une liste centrale de consultants présélectionnés et représentatifs des domaines d'intérêts, des régions et des petites entreprises. Pour les petits projets, ceux dont les études techniques totalisent moins de 500 000 $, les entreprises seraient choisies à tour de rôle parmi les noms de la liste, en fonction de leur capacité d'effectuer le travail, puis

invitées à négocier un prix. Pour les autres, la marche à suivre actuelle continuerait de s'appliquer.

La sélection des entreprises de construction et des entreprises de services d'entretien sur la base de la plus basse soumission provoque des doublements et des chevauchements d'activités dans la gestion des projets. Les gestionnaires du ministère doutent souvent de la valeur des entrepreneurs et multiplient les agents de contrôle de la qualité. Il faut attacher davantage d'importance à la compétence relative des divers entrepreneurs. Le service des contrats de TPC devrait être habilité à adopter d'autres solutions que l'adjudication au soumissionnaire le moins disant, dans le cadre de règles précises et selon une procédure qui n'ait rien à cacher.

Les méthodes actuelles d'approbation des projets sont longues, coûteuses et inefficaces. Le niveau de détail exigé par les analystes du Conseil du Trésor et le nombre de fois qu'un projet doit être examiné par le Conseil sont excessifs. Nous recommandons que le gouvernement envisage d'incorporer les approbations de projets au processus d'approbation du budget annuel. L'approbation préliminaire des projets serait déléguée aux ministres responsables qui devraient avoir aussi plus de pouvoirs pour l'approbation effective des projets.

La procédure actuelle de recensement et d'aliénation des biens immobiliers en surplus ne prévoit pas assez de pouvoirs et de mesures incitatives pour garantir le meilleur usage des propriétés fédérales. Les gestionnaires ne sont guère pénalisés s'ils conservent des biens inactifs et aucun organisme n'est habilité à contester la garde de ces derniers. On tient rarement compte du coût d'opportunité lorsqu'on évalue l'usage futur des biens immobiliers.

Nous recommandons de corriger la situation actuelle en matière de recensement et d'aliénation des biens en chargeant le Service des biens immobiliers d'examiner périodiquement, d'un oeil critique, l'utilisation continue des propriétés et en mettant en oeuvre de nouvelles méthodes d'aliénation. Nous préconisons également un programme actif d'aliénation administré par le service de l'administration immobilière et faisant appel à des sociétés privées.

AUTOFINANCEMENT ET COMPTABILITÉ

SITUATION

Depuis 1962-1963, les coûts des services de Travaux publics Canada fournis aux programmes gouvernementaux sont inscrits au Budget et correspondent à des facturations fictives de services reçus gratuitement. Ces sommes ne sont qu'approximatives car le système de calcul des coûts de TPC est loin d'être précis. Le 1er avril 1985, TPC est passé à la première étape de la conversion au système d'autofinancement.

Dans le domaine de la gestion immobilière, peu de sujets ont été aussi débattus que l'application du principe de l'autofinancement à Travaux publics Canada. En 1962, la Commission Glassco avait recommandé un système de recouvrement des coûts pour les locaux de TPC. Au début des années 1970, TPC a commencé à adopter le modèle de fonctionnement d'une société de la Couronne autofinancée, mais cette initiative a été arrêtée en 1975. Le Vérificateur général, en 1976, et le comité du Sénat sur les finances nationales, en 1978, recommandaient l'autofinancement pour TPC et, l'année suivante, la Commission Lambert emboîtait le pas. Le Comité des comptes publics recommande l'autofinancement depuis 1960.

En 1980, le Cabinet approuvait l'autofinancement pour TPC, sous réserve de l'évaluation des politiques et des systèmes mis en place à cette fin. L'élaboration de systèmes pour l'autofinancement a été intégrée au Programme du contrôle et des pratiques de gestion améliorées. En 1983, à la suite de l'évaluation mentionnée, il est ressorti que TPC n'était pas en mesure de continuer dans cette direction.

Le principe d'autofinancement de TPC est basé sur une combinaison de deux fonds renouvelables et d'affections de crédits distincts. Le fonds renouvelable du Programme du logement facturera les loyers pour les locaux que TPC possède ou loue, les taux étant déterminés par le marché. On attribuera un coût en capital pour le parc existant en vue du calcul de la dépréciation et, pour les futurs projets d'immobilisations, on inscrira les coûts réels. Les frais d'intérêts seront imputés au coût d'immobilisation initial et aux affectations de crédits ultérieures pour les agrandissements majeurs.

Le fonds renouvelable du Programme des services facturera les services d'architecture, de génie, de biens immobiliers et d'exploitation et d'entretien fournis par TPC à son Programme des locaux, à d'autres programmes de TPC et à d'autres ministères clients. Les travaux se répartissent à environ 65 % entre TPC et 55 % pour ministères clients. La base de la facturation sera le calcul du temps de prestation de service aux tarifs du marché.

En vertu du principe approuvé de l'autofinancement, les crédits continueront d'être votés comme crédits budgétaires parlementaires distincts, comme d'autres activités de TPC, à titre de services centraux fournis pour le compte du Conseil du Trésor.

Le fonds renouvelable du Programme des services a été introduit le 1er avril 1985; toutefois, les taux sont basés sur les salaires, les bénéfices et les dépenses seulement. Les frais généraux ne sont pas inclus dans la formule et les taux du marché n'ont pas été fixés. Aucune date ferme n'a été imposée à TPC pour la conversion totale au fonds renouvelable pour les services.

De même, il n'y a pas de date officielle pour l'application du fonds renouvelable au Programme des locaux. De l'avis du Groupe d'étude, il est à peu près certain que les systèmes de TPC ne pourront satisfaire aux critères d'évaluation établis au cours de l'année qui vient.

Environ 73 % des biens immobiliers fédéraux ne sont pas contrôlés par TPC et, dans la plupart des cas, les autres programmes ont des faiblesses similaires dans leurs pratiques comptables, à savoir :

- les actifs immobilisés sont chiffrés à 1 $ et il n'y a eu aucune mention de dépréciation ou d'intérêts dans les états financiers;
- les systèmes de comptabilisation des coûts unitaires sont déficients;
- les systèmes d'inventaire des biens immobiliers ne sont pas précis;
- les données sur les coûts ne peuvent être comparées entre ministères ou aux méthodes empiriques du secteur privé.

Avec le Programme du contrôle et des pratiques de gestion améliorées du Bureau du Contrôleur général, plusieurs ministères ont amélioré leur système de calcul des coûts. Rien n'est fait cependant pour normaliser à l'échelle du gouvernement les données sur les programmes de biens immobiliers.

Il y a eu d'autres propositions pour instaurer l'autofinancement dans d'autres ministères. La Commission Lambert a proposé que d'autres organismes qui gèrent des biens immobiliers adoptent l'autofinancement pour la conception et la construction. En 1979, TPC proposait que toutes les propriétés et tous les services soient placés sous sa coupe et facturés aux ministères au prix du marché. Aucune de ces propositions n'a été retenue.

OBSERVATIONS

La facturation des services de TPC est à l'ordre du jour du gouvernement depuis 23 ans et a fait l'objet de beaucoup de discussions, de quelques mesures et, dernièrement, a fait quelques progrès. Jusqu'en 1979, Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor étaient opposés à l'autofinancement pour plusieurs raisons. Ils préféraient contrôler les coûts des locaux par l'intermédiaire de TPC plutôt que de façon indirecte et décentralisée, par les mécanismes du marché. Ils considéraient l'autofinancement comme un piège bureaucratique permettant de limiter la prise de décisions au niveau politique par le biais des systèmes financiers. Ils ne faisaient pas confiance à TPC et craignaient que les coûts des services financiers ne soient plus élevés que les avantages de l'autofinancement.

La décision prise par le Cabinet en 1980 est un exemple classique de la façon de couler une idée, intentionnellement ou pas, en l'approuvant avec des réserves. Cela a donné aux détracteurs de l'autofinancement cinq ans pour argumenter sur les détails de la mise en oeuvre, et les fonctionnaires de TPC adversaires de l'autofinancement ont pu bloquer le processus dans l'attente d'un retournement de tendance. Fait significatif, aux États-Unis (General Services Administration) et en Grande-Bretagne (Property Services Agency), lorsque le gouvernement a décidé d'adopter une forme d'autofinancement, l'application a été très rapide. Au cours de la première année, les données fournies étaient plutôt approximatives, du genre de celles fournies

par TPC depuis 1962-1963 pour ses facturations fictives, mais la dynamique et la pression du changement ont incité à améliorer les systèmes financiers.

Souvent, les partisans de l'autofinancement ont fait de la surenchère. De l'avis du Groupe d'étude, il ne faut pas voir dans ce principe la solution miracle aux problèmes de locaux du gouvernement ou à ceux de TPC. Il ne faut pas croire qu'elle va mettre un frein à la demande de services des locataires. Dans la plupart des cas, les sommes dont les locataires ont besoin pour des services proviendront des affectations de crédits par l'intermédiaire de TPC. L'indication des coûts précis des locaux dans les budgets ministériels ne devrait pas améliorer la rigueur car il s'agit de postes budgétaires trop peu importants. Aux États-Unis, en Grande-Bretagne et dans les deux provinces canadiennes qui ont recours à des sociétés publiques pour fournir les locaux, le contrôle de la demande des locataires est encore exercé par des normes d'autorisation appliquées par des organismes centraux.

Par ailleurs, l'autofinancement ne sera pas suffisamment flexible pour permettre un marché libre où les locataires pourraient choisir les emplacements, et par conséquent les locaux aux prix les plus intéressants. Pour répondre aux attentes des consommateurs, la politique gouvernementale a été d'adopter le regroupement de services de divers ministères dans des immeubles fédéraux. De l'avis du Groupe d'étude, cette politique doit être poursuivie. Si les locataires devaient avoir le droit de se retirer des locaux de TPC ou de choisir librement parmi les immeubles de TPC, il faudrait que TPC adopte l'option inacceptable de louer les bureaux gouvernementaux vides au secteur privé.

L'autofinancement incitera à la rigueur au sein de TPC pour le Programme des services. Il fournira un mécanisme de réduction des coûts qui devraient se rapprocher de ceux du secteur privé. Après une période de transition, ces services devraient être optionnels pour les usagers.

La rigueur de l'autofinancement sera ressentie moins directement sur le Programme des locaux de TPC, car 56 % de l'espace à facturer aux locataires correspondent à des immeubles entièrement payés et seront calculés sur la base de coûts estimés. Toutefois, l'autofinancement donnera un meilleur reflet de la réalité financière et améliorera la relation TPC-clients en mettant l'accent sur la discussion sur les services et les coûts. Avec la rationalisation

du parc préconisée ailleurs dans ce rapport, les biens immobiliers pour lesquels la détermination des taux du marché est la plus difficile ont été retirés de l'inventaire de TPC, ce qui simplifiera l'introduction de l'autofinancement du Programme des locaux.

TPC est en train de mettre sur pied de nouveaux systèmes de rapports financiers et d'exploitation adaptés à l'autofinancement. La plupart sont nécessaires pour une bonne comptabilité des coûts, indépendamment de l'introduction de l'autofinancement. Le coût de l'élaboration de ces systèmes ne devrait pas poser un gros problème. De plus, comme TPC a investi tant de temps et d'argent dans ces systèmes, il serait maintenant difficile d'adopter l'autofinancement sans transition, comme l'ont fait la Grande-Bretagne et les États-Unis. Une telle décision forcerait TPC à créer de nouveaux systèmes intérimaires et marquerait la fin des efforts actuellement poursuivis.

L'autofinancement résoudra de nouveaux problèmes de comptabilité pour TPC et ses locataires, mais n'aura aucune incidence sur les 73 % de biens immobiliers qui sont à la charge d'autres organismes. Certains de ces biens immobiliers, en particulier ceux qui sont la propriété de sociétés commerciales qui relèvent de Transports Canada, ont déjà des systèmes comptables valables basés sur ceux du secteur privé. Si nos recommandations sont mises en oeuvre, il y aura davantage de biens immobiliers qui seront visés par ces pratiques financières.

Néanmoins, la majorité des biens immobiliers fédéraux ne seront pas confiés à TPC ou à des organismes privés. Pour ces propriétés (p.ex. bases militaires, prisons, parcs nationaux) il n'y a pas de taux commerciaux comparables et, en général, les notions de meilleure ou de plus forte utilisation ne s'appliquent pas. Nous avons envisagé la possibilité de revoir les systèmes de comptabilité pour ces propriétés de façon que le coût complet, y compris la dépréciation et l'intérêt, soit officiellement ventilé et déclaré par les utilisateurs des programmes. Selon nos conclusions, même si une telle ventilation des coûts devrait être incluse dans la planification à long terme des immobilisations et l'analyse des projets, elle ne devrait avoir qu'une valeur marginale si la comptabilisation des coûts se fait de façon continue. Il vaudrait mieux concentrer l'analyse financière sur des

propriétés données, plutôt que sur l'élaboration de systèmes d'information coûteux et complexes.

Par ailleurs, la comptabilisation des sommes en espèces aurait besoin d'être améliorée pour bon nombre de ces propriétés. Il faudrait en particulier une base commune pour l'interprétation des dépenses entre les divers programmes (p. ex. : Immobilisations et Exploitation et Entretien ainsi que pour l'utilisation des recettes.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- Réitérer son engagement sans réserve envers l'autofinancement pour TPC et fixer des délais inéluctables pour sa mise en oeuvre. L'échéance devrait être fixée au 1er avril 1986 pour le Programme des services et au 1er 1987 pour le Programme des locaux.

- Faire examiner, par le Bureau du Contrôleur général, conjointement avec le Service de gestion immobilière proposé, les systèmes comptables communs à tous les services gouvernementaux pour recueillir davantage d'informations sur les activités de gestion immobilière.

LA POLITIQUE D'IMPARTITION

SITUATION

La politique actuelle du gouvernement fédéral consiste à avoir recours à l'impartition dans les cas où elle est plus économique que l'utilisation du personnel interne. Bon nombre des grandes provinces se sont dotées d'une politique rigoureuse dans ce domaine. Depuis le début des années 60, notamment depuis le rapport de la Commission Glassco, se poursuit le débat sur la part des activités fédérales qui devrait être exécutée par les fonctionnaires et la part qui devrait être impartie au secteur privé. La politique en vigueur aujourd'hui date de 1975 et n'a pas été modifiée depuis. Dans le domaine de la gestion des biens immobiliers, trois fonctions importantes caractérisées par une utilisation intensive de la main-d'oeuvre peuvent se prêter à l'impartition, à savoir la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien des bâtiments et équipements.

En ce qui concerne la conception, la plupart des grands ministères (Défense, Transports, AINC, Parcs Canada, et TPC) se sont dotés de leurs propres services d'architecture et de génie, mais impartissent aussi au secteur privé une bonne partie des fonctions correspondantes. D'autres ministères et organismes (par exemple, les Musées nationaux) se sont dotés de petits groupes de professionnels chargés de l'identification des besoins et de l'élaboration des projets, les services de conception leur étant fournis par TPC qui les impartit à son tour au secteur privé. Selon certaines estimations, 70 % des activités de conception d'immeubles du gouvernement sont actuellement imparties au secteur privé. Il n'existe aucune évaluation précise des coûts globaux de ces services, mais notre propre analyse des coûts des activités de conception interne et nos discussions avec des spécialistes indépendants nous permettent de penser que la conception coûte plus cher lorsqu'elle est exécutée par les services internes des ministères.

Les grands ministères disposent de leurs propres équipes de gestion des projets, les autres confiant à Travaux publics Canada tout ou partie de ces fonctions et des fonctions de passation des contrats et de supervision. En ce qui concerne les activités de construction pour le gouvernement fédéral, elles sont toutes exécutées sous contrat par le secteur privé, quel que soit le client, à

l'exception de celles qui sont exécutées par les unités de construction militaires.

Les grands ministères s'occupent eux-mêmes du fonctionnement et de l'entretien de routine de leurs équipements, les autres faisant appel à TPC. Une proportion élevée des activités d'entretien actuellement exécutées dans les immeubles fédéraux, concernant notamment les réparations mineures, les aménagements et le nettoiement, le sont par des entrepreneurs du secteur privé. Cette proportion est d'ailleurs en augmentation, étant donné que ces services extérieurs sont de 25 à 30 % moins chers, et que les ministères font face à des restrictions en matière de recrutement. Par contre, la plupart des activités de fonctionnement, concernant généralement le chauffage, la ventilation, la climatisation, les divers systèmes mécaniques, la protection contre les incendies (TC et MDN), les installations électriques, etc., sont généralement exécutées par du personnel interne. Beaucoup de ces activités doivent être assurées 24 heures par jour, sept jours par semaine. Bien que les dépenses correspondantes ne soient pas comptabilisées à part dans les comptes du gouvernement, on estime que 40 % des activités combinées de fonctionnement et d'entretien sont imparties. Les principales exceptions concernent la Défense nationale, dont 70 % des activités de fonctionnement et d'entretien sont assurées par le personnel interne, et Transports Canada avec une proportion de 80 %.

OBSERVATIONS

De l'avis du Groupe d'étude, l'exécution de certains travaux par le personnel interne peut se justifier :

- s'ils nécessitent des compétences particulières, relativement rares;
- lorsqu'ils exigent une connaissance approfondie du programme en cause;
- lorsqu'ils exigent un niveau de sécurité élevé;
- lorsque le ministère se doit de préserver un minimum de compétences internes dans un domaine particulier;
- lorsqu'il n'existe pas de marché de l'impartition, ce qui est le cas dans de nombreuses régions;

- lorsque, dans la région de la Capitale nationale, le gouvernement fédéral représente un pourcentage tellement élevé du marché qu'il en arrive à placer le secteur privé dans une situation de monopole, ce qui entraîne l'augmentation des coûts.

Toutefois, l'impartition peut se justifier :

- lorsque les fluctuations de la charge de travail sont tellement prononcées qu'il ne serait pas rentable, pour un ministère, de recruter des employés en fonction du niveau maximum de la demande;
- lorsqu'il est plus efficace et plus efficient de se tourner vers l'extérieur pour obtenir des connaissances de pointe que d'en assurer le développement interne; lorsqu'il ne serait pas rentable d'assumer les responsabilités financières à long terme associées aux effectifs internes, dans des domaines où les compétences requises sont naturellement à court terme;
- lorsque les services demandés ne correspondent pas à la finalité même du programme;
- lorsqu'il est plus avantageux de transférer au secteur privé les connaissances associées à certaines fonctions spécialisées du gouvernement, pour développer les possibilités de vente à l'étranger.

À première vue, la politique actuelle d'impartition paraît rationnelle. Toutefois, sur le plan pratique, il est très difficile de dire ce que l'on entend par "plus économique". Il n'existe aucune méthode reconnue de calcul des coûts des services internes. Par exemple, le gouvernement ne tient généralement pas compte, dans sa politique d'impartition, des responsabilités financières qui lui incombent à l'égard du personnel interne (avantages sociaux, pensions de retraite, congés, etc.), et pour lesquelles n'existent pas de provisions. Bien souvent, il ne comptabilise pas non plus les frais généraux, tels que les frais de supervision et de transport de certains employés sur leur lieu de travail. Au cours des années, ces diverses carences ont entraîné un préjugé contre l'impartition.

Aux États-Unis, les modifications récemment apportées aux procédures ont été conçues dans le but de favoriser l'impartition, le principe de base étant désormais que ce sont les fonctions internes qui doivent être l'exception.

Ainsi, les organismes fédéraux doivent périodiquement rejustifier leur utilisation de ressources internes, et ceux qui ne peuvent pas prouver que cela coûte de 10 à 15 % moins cher que l'impartition sont tenus de se tourner vers le secteur privé.

Bon nombre de sociétés immobilières privées s'en remettent quasi exclusivement à l'impartition, leur argument le plus fréquent étant qu'elles ne veulent pas s'écarter de leur mission fondamentale. En effet, disent-elles, "si ce n'est pas pour cela que nous sommes en affaires, nous impartissons". Elles reconnaissent ainsi qu'elles ont intérêt à se limiter aux secteurs dans lesquels elles sont particulièrement compétentes, et à ne pas hésiter à se tourner vers l'extérieur pour les autres. Nous estimons que ce principe est tout à fait valable pour le gouvernement fédéral, à quelques exceptions près.

La procédure actuelle de passation des contrats est en fait une entrave à l'impartition. Elle est trop longue et trop lourde sur le plan administratif, et comporte bon nombre de barrières structurelles, notamment :

- la lenteur de la procédure d'adjudiciation qui favorise le recours au personnel interne;
- l'absence de dossiers ministériels qui permettraient de réutiliser les bons entrepreneurs et d'exclure les mauvais, ce qui signifie que chaque contrat est une nouvelle source de méfiance et d'incertitude;
- la pratique consistant à n'accepter que les prix les plus bas, qui se traduit par l'obtention de services de qualité inégale et, à terme, incite les clients à ne faire confiance qu'au personnel interne;
- l'absence de pénalités pour les mauvais entrepreneurs, ou l'impossibilité de les appliquer, qui réduit la fiabilité des services d'impartition.

Cette procédure a eu pour effet d'entraver le recours à l'impartition pour les petits projets, de favoriser le double emploi et de multiplier les contre-vérifications et les critiques excessives de la part des spécialistes internes au sujet du travail effectué par les entrepreneurs du secteur privé. L'objectif de développement de l'impartition est tout à fait louable, pour des raisons tant économiques que politiques, mais on ne parviendra pas à l'atteindre sans une refonte de la procédure de passation des contrats.

L'impartition des travaux de conception a déjà atteint le niveau relativement élevé de 70 %. On peut envisager d'augmenter un peu ce chiffre, notamment dans certains ministères et organismes, et l'idéal serait peutêtre de se fixer un objectif de 80 à 85 %. Quoiqu'il en soit, comme le montrent les autres études de notre groupe, le vrai problème de l'impartition des travaux de conception concerne la gestion par le personnel ministériel des services demandés aux entrepreneurs, et non pas le pourcentage ultime d'impartition.

Il est évident que l'impartition qui se fait actuellement n'a pas été décidée en tenant compte de la politique fédérale actuelle sur l'impartition des activités de fonctionnement et d'entretien, qui se fonde sur le principe que les décisions doivent être prises en fonction des coûts internes des mêmes travaux. De fait, dans bon nombre de cas, le recours aux entrepreneurs ne résulte que de restrictions de recrutement, et non pas de la prise en considération des facteurs économiques. De l'avis du Groupe d'étude, il faut que le gouvernement décide que le recours à l'impartition sera la norme, et le recours aux services internes l'exception. Comme aux États-Unis, le fardeau de la preuve devrait être de justifier l'utilisation de personnel interne.

La simple adoption d'une politique générale ne suffira pas pour modifier sensiblement le degré d'impartition des activités de fonctionnement et d'entretien. Certes, il n'existe pas de chiffre magique déterminant le degré idéal d'impartition, et c'est pourquoi nous recommandons la mise en place de mécanismes qui permettront aux ministères et aux organismes de se fixer des objectifs précis et d'élaborer des plans détaillés de recours à l'impartition, dans le but d'en augmenter la proportion sur une période de trois à cinq ans. Le point de départ de ce travail de planification devra être l'analyse des effectifs internes selon la méthode de budgétisation à base zéro.

Par ailleurs, pour qu'une telle politique d'impartition soit couronnée de succès, il est indispensable que les ministres et les fonctionnaires puissent négocier dans des délais raisonnables des contrats avec des personnes qualifiées. Les procédures actuelles devront donc être simplifiées, conformément aux recommandations formulées ailleurs dans ce rapport.

L'adoption d'une politique d'impartition accrue pourrait avoir certaines conséquences sur les emplois actuels des fonctionnaires. Il convient toutefois de souligner que les problèmes de cet ordre seront sensiblement atténués par le nombre élevé de départs naturels que l'on peut prévoir dans une population vieillissante. Néanmoins, dans les secteurs où les départs naturels ne suffiront pas, il conviendra d'adopter des politiques et des pratiques appropriées, favorisant notamment le recrutement, par les entrepreneurs, des fonctionnaires affectés.

OPTIONS

Attendu tout ce qui précède, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'impartir tous les travaux concernant les biens immobiliers, à moins que l'on puisse prouver que le recours au personnel interne est essentiel sur le plan opérationnel ou plus économique. Les ministères devraient établir des objectifs précis et adopter des programmes détaillés pour augmenter l'impartition, en appliquant à l'évaluation de leurs effectifs le principe de la budgétisation à base zéro.

À cette fin, le gouvernement devrait adopter des politiques et des pratiques communes de calcul de tous les coûts des services internes pour fonder ses décisions d'impartition.

PROCÉDURES DE PLANIFICATION, D'APPROBATION ET D'EXÉCUTION

SITUATION

L'acquisition et la construction de biens immobiliers destinés à accueillir les ministères et organismes fédéraux constituent une activité permanente de la fonction publique, caractérisée par des engagements massifs de capitaux et assujettie à des procédures complexes de planification, d'approbation et d'exécution. Les biens construits ou acquis sont de nature extrêmement variable, allant des bureaux les plus simples aux laboratoires les plus spécialisés. Les services utilisés par les ministères pour appliquer les procédures sont eux aussi très variables, certains organismes s'étant dotés de vastes sections spécialisées, alors que d'autres s'en remettent presque exclusivement à Travaux publics Canada.

Planification

La politique du Conseil du Trésor exige que les ministères réexaminent périodiquement leur utilisation des biens fonciers, de façon à assurer :

- la prestation efficiente des services de l'État;
- l'utilisation efficiente des propriétés de l'État;
- l'atteinte d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus vastes.

Depuis quelques années, le Conseil du Trésor exige que les ministères lui soumettent des plans d'investissements à long terme. Bien que tous les plans n'aient pas été soumis ou approuvés, la plupart des ministères se sont raisonnablement efforcés de donner satisfaction au Conseil du Trésor. Outre ces plans à long terme, les ministères doivent soumettre chaque année leurs demandes de budgets d'immobilisations, dans le cadre de leurs plans opérationnels pluriannuels (POP). Les crédits figurant dans les plans à long terme ne sont pas automatiquement approuvés dans les POP. De par leur nature même, les POP sont formulés en tenant compte de considérations financières à court terme.

Outre l'approbation des POP, les ministères doivent aussi obtenir l'approbation des crédits qu'ils souhaitent obtenir pour chaque projet. Les documents qui doivent accompagner ces demandes de crédits d'immobilisations doivent normalement comprendre une analyse des besoins, une évaluation objective des options, une évaluation réaliste des coûts d'immobilisations, et une analyse des coûts à long terme.

D'autres procédures s'appliquent à la planification et à la gestion des grands projets de l'État (d'une valeur supérieure à 100 millions $). Énoncées au chapitre 140 du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor, elles comprennent la création d'un comité de planification chargé d'analyser plusieurs options et d'en recommander une aux autorités. Dans la plupart des cas où les projets ont des implications sur les politiques ou les ressources, les informations figurant dans l'analyse des options doivent être soumises à un comité du Cabinet. Dans les autres cas, l'analyse peut être soumise au Conseil du Trésor, au moyen d'un mémoire spécifique.

Bien qu'il y ait eu peu de projets immobiliers d'une valeur supérieure à 100 millions de dollars, la procédure élaborée pour les grands projets de l'État a été appliquée à des projets de moindre envergure.

Approbation des projets

Tous les projets sortant des paramètres des délégations de pouvoirs ministérielles doivent être soumis au Conseil du Trésor, à chaque niveau d'approbation. La nature des pouvoirs délégués aux ministères pour passer eux-mêmes des contrats de conception ou de construction varie énormément et dépend de l'opinion que se fait le Conseil du Trésor des capacités de chaque ministère.

Pour la plupart des projets dont le budget dépasse la limite de la délégation de pouvoirs, il faut obtenir au moins deux approbations successives :

l'approbation préliminaire du projet (APP)

l'approbation effective du projet (AEP).

Les documents requis pour obtenir ces approbations sont de plus en plus longs et complexes. En cas de dépassement des budgets, il faut obtenir une approbation distincte du Conseil du Trésor.

L'APP autorise le ministère à entreprendre les travaux de définition et de conception du projet, auxquels correspond généralement le premier bloc important de dépenses. Lorsque cette étape est achevée, il faut soumettre une nouvelle demande au Conseil du Trésor, pour obtenir l'Approbation effective du projet, et le mémoire doit comprendre les documents conceptuels et l'évaluation détaillée des coûts. Après réception de l'AEP, le ministère peut commencer la préparation des plans et la procédure d'exécution. Ces deux approbations ne représentent toutefois que des autorisations de lancement des travaux. Les diverses transactions (concernant, par exemple, le recrutement d'architectes ou d'ingénieurs) doivent aussi observer une procédure d'approbation régie par les règlements relatifs à la passation des contrats.

Les différentes étapes de la procédure d'approbation exigent la préparation de différents types de budgets.

Budgets	Approbation
Budget D : basé sur l'identification des besoins et l'énoncé des solutions éventuelles. Il s'agit en fait d'un ordre de grandeur.	**Cabinet** : en général lorsque le projet est soumis à l'approbation d'un comité du Cabinet ou, dans un ministère, lorsqu'on demande l'autorisation d'entreprendre la planification.
Budget C : basé sur une description générale du produit final, de l'expérience sur le plan de la construction et des conditions du marché. Ce type de budget est généralement suffisant pour le choix de l'option préconisée et l'obtention d'une Approbation préliminaire de projet.	**Approbation préliminaire de projet**
Budget B : il s'agit des données acquises après l'étude du site et la planification des principaux systèmes.	**Approbation effective de projet**
Budget A : basé sur la description complète du produit final, avec les plans définitifs et le cahier des charges.	Sert de base à l'octroi des contrats de sous-traitance.

Exécution des projets

Dans la plupart des cas, il existe des procédures normalisées de gestion des projets, généralement appliquées par un chef de projet. Dans le cas des projets de TPC, le chef est généralement un employé du Ministère. De plus, certains grands ministères qui gèrent leurs propres biens immobiliers ont aussi leurs propres chefs de projets. Il est très rare que cette fonction soit sous-traitée. Dans son rapport de 1984, le Vérificateur général concluait que la procédure de gestion des projets était généralement très

satisfaisante et que les structures de gestion des projets étaient généralement mises en place dès les premières étapes de réalisation des travaux.

Pour le travail de conception, les grands ministères (Transports, Défense nationale, Parcs Canada, TPC, et Affaires extérieures) peuvent recruter directement des architectes et des ingénieurs, à condition que les contrats restent dans les limites de leur délégation de pouvoirs. Ainsi, à l'exception de TPC, aucun ministère n'est habilité à payer des honoraires de conception de plus de 100,000 $, somme qui correspond normalement à des projets de construction d'une valeur approximative de deux millions de dollars. Travaux publics Canada dispose quant à lui d'une limite de 400,000 $, qui correspond en gros à des projets de huit millions de dollars.

La procédure de sélection des architectes et des ingénieurs varie selon la valeur du projet.

- Pour les petits contrats de conception, généralement inférieurs à 15,000 $, le ministère examine les qualifications de plusieurs entreprises et confie le travail à l'une d'elles.
- Pour les contrats valant entre 15,000 et 100,000 $, on applique la même procédure mais les noms des entreprises susceptibles d'être retenues sont soumis au ministre approprié, avant qu'une des entreprises ne soit invitée à exécuter le travail.
- Pour les contrats de conception de plus de 100,000 $, la procédure est plus complexe. À partir d'une liste d'entreprises soumise au ministre approprié, trois ou quatre d'entre elles sont sélectionnées et invitées à assister à une séance d'information et à soumettre une proposition officielle. C'est à partir des propositions que le ministre choisit l'entreprise qui recevra le contrat. Il faut cinq à neuf mois pour suivre toute la procédure d'appel des propositions, ce qui coûte cher à toutes les parties concernées.

Le pouvoir de signer des contrats de construction sans autorisation du Conseil du Trésor est généralement limité à 200,000 $. Certains ministres bénéficient de limites plus élevées : 250,000 $ pour celui d'Environnement Canada, 500,000 $ pour celui des Affaires indiennes, 2,5 millions pour celui des Transports, 5 millions pour celui de TPC, et 10 millions pour celui de la Défense nationale. Les ministères peuvent octroyer directement des contrats dont le montant ne dépasse pas la limite prévue, à condition qu'ils aient obtenu au moins deux offres admissibles et acceptent la plus basse.

Des modifications importantes ont été récemment apportées à la procédure officielle, tant pour l'approbation que pour l'octroi des contrats, dans le cadre du Programme des projets spéciaux de relance (PPSR). Dans le cadre de ce programme, la procédure a été accélérée afin de favoriser la relance économique nationale. Par conséquent, les projets étaient soumis ensemble aux ministres. Les rapports existant entre tous les projets, et leurs incidences globales, étaient parfaitement clairs. Deux changements importants ont cependant été apportés à la procédure normale. Le pouvoir d'octroyer l'autorisation préliminaire de projet fut délégué pour chaque projet au ministre responsable du PPSR, et le pouvoir de signer des contrats fut complètement délégué, tant que le montant restait conforme au budget initial du projet et que le choix de l'entrepreneur se faisait au moyen d'une procédure concurrentielle. Parallèlement à ces délégations de pouvoirs, les principes de responsabilité furent renforcés, grâce à l'adoption d'objectifs de rendement et de principes d'élaboration de rapports beaucoup plus rigoureux.

OBSERVATIONS

De l'avis du Groupe d'étude, il n'existe pas de système uniforme de planification à long terme des biens immobiliers pour tous les ministères et organismes fédéraux. Certains des plus gros détenteurs de biens immobiliers ont élaboré des plans relativement détaillés (par exemple, Parcs Canada et la Défense nationale), qui s'articulent autour du principe de la réalisation efficiente d'un objectif de programme et, dans une certaine mesure, de l'utilisation rationnelle des terrains. Il n'est pas facile d'identifier, pour tous les détenteurs de biens immobiliers, le coût de leur contribution aux objectifs économiques et sociaux plus vastes, ni le coût d'opportunité de telle ou telle utilisation des terrains. TPC est l'un des organismes qui ont eu le plus de difficulté à produire leur plan, étant donné son rôle tout à fait particulier d'arbitre des divers ministères dans la région de la Capitale nationale.

Des enquêtes réalisées récemment auprès des ministères et organismes ont permis de constater que la procédure actuelle d'approbation des projets est souvent une source de difficultés. Elle prend trop de temps, elle coûte trop cher, et elle est inefficace du point de vue opérationnel. La gamme des critiques formulées par les

ministères variait du niveau excessif de technicité des informations exigées par des analystes du Conseil du Trésor n'ayant que peu d'expérience de l'immobilier, au nombre de fois que les projets doivent être soumis au Conseil du Trésor.

La procédure d'approbation des contrats a elle aussi fait l'objet de maintes critiques, portant essentiellement sur l'absence de délégation de pouvoirs du CT et sur la méthode de sélection compétitive des candidats. Le fait que les délégations de pouvoirs soient assujetties à des limites assez basses signifie que les ministères doivent souvent retourner devant le Conseil du Trésor pour demander des approbations. Bien que l'on n'ait pas encore analysé complètement les conséquences de l'atténuation du contrôle central dans le cas du PPSR, il est déjà évident que la délégation du pouvoir d'octroyer les contrats a réduit les délais de moitié.

La procédure de sélection des experts-conseils et des entrepreneurs suscite deux types de critiques. D'une part, la pratique des appels de propositions pour le choix des architectes et ingénieurs des projets relativement modestes prend beaucoup de temps et coûte cher aux deux parties. D'autre part, l'interprétation stricte des règlements relatifs à la passation des contrats se traduit presque toujours par la sélection des candidats ayant offert les meilleurs prix suite aux appels d'offres de projets de construction, sans que l'on tienne vraiment compte des compétences relatives de tous les candidats.

MÉTHODES FUTURES

Planification et approbation des projets

De l'avis du Groupe d'étude, il conviendrait de mieux intégrer la planification des investissements à long terme, la planification et la budgétisation annuelles, et l'approbation des projets. Les ministères devraient utiliser cette procédure pour soumettre périodiquement à l'approbation du Conseil du Trésor des groupes de projets, dans le cadre du système de planification opérationnelle du gouvernement. Les plans à long terme serviraient à tracer l'orientation générale des dépenses d'immoblisations. Les budgets annuels serviraient à préciser les éléments des plans à long terme approuvés, lors de leur arrivée à échéance durant l'année considérée, et leurs coûts estimatifs (probablement avec un budget C).

Cette procédure devrait suffire pour donner aux ministères l'approbation préliminaire du projet requise pour les projets faisant partie des plans annuels. Il ne leur serait plus nécessaire de préparer des soumissions pour chaque projet, à condition que les coûts ne dépassent ni les budgets prévus ni les paramètres des pouvoirs de négociation des ministères concernés. Ceux-ci s'adresseraient au CT pour obtenir leurs approbations effectives de projet, mais il serait également bénéfique de relever le niveau de délégation des pouvoirs attribué à chaque ministre dans ce contexte.

Exécution

Il existe aussi plusieurs options en ce qui concerne la procédure d'adjudication des contrats d'exécution des projets, au niveau de la sélection des architectes, des ingénieurs et des entrepreneurs en construction.

En ce qui concerne le recrutement des architectes-conseils, le gouvernement devrait dresser un répertoire centralisé d'experts présélectionnés. Ce répertoire pourrait être conçu en tenant compte d'objectifs spéciaux, par exemple de l'équité entre les régions ou de la participation des petites entreprises. Les architectes-conseils seraient choisis à partir de cette liste, à tour de rôle; après évaluation de leur capacité à exécuter le travail demandé, ils seraient invités à négocier leur prix. En cas d'échec des négociations, leur nom resterait en haut de la liste.

Pour les grands projets, nous approuvons le système des appels de propositions, qui convient lorsqu'il s'agit de projets délicats et coûteux, mais dont la nature esthétique ne saurait justifier l'organisation d'un concours d'architecture en bonne et due forme. La limite actuelle des appels de propositions est fixée à 100,000 $ pour les honoraires des architectes-conseils, ce qui correspond à des projets d'une valeur totale d'environ deux millions de dollars. Il semble que la limite des honoraires devrait être relevée jusqu'à environ 500,000 $, ce qui correspondrait à des projets de 10 millions de dollars.

L'appel des architectes-conseils à tour de rôle rendrait la procédure plus neutre, et le relèvement de la limite des appels de propositions jusqu'à 500,000 $ permettrait de la rationaliser et de l'accélérer.

Toutefois, ces deux mesures signifient qu'il faudra accorder encore plus d'importance que par le passé à l'élaboration et à la gestion du système de présélection. Nous recommandons par conséquent que des représentants de ces professions du secteur privé soient officiellement invités à participer à l'élaboration et à la révision du mécanisme de gestion de ce système.

Nous proposons dans un autre chapitre que tout ce qui concerne l'impartition avec des experts-conseils soit centralisé sous la responsabilité de Travaux publics Canada. Nous considérons que la limite actuelle du pouvoir de signature, pour ces contrats d'impartition, devrait passer de 400,000 $ à un million de dollars.

La pratique actuelle voulant que l'on retienne l'offre la plus basse pour chaque contrat de construction et d'entretien n'est pas satisfaisante. Il convient en effet d'accorder plus d'importance à la compétence de l'entrepreneur. Le gouvernement devrait accorder au Service des contrats de TPC, sous réserve de règles précises et d'un processus très transparent, le pouvoir de choisir un autre candidat que celui ayant fait l'offre la plus basse. Nous ne prévoyons pas que le volume des contrats accordés à des entrepreneurs autres que ceux ayant fait les offres les plus basses soit très élevé, mais il importe de prévoir cette possibilité.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- Intégration de l'approbation des projets par le Conseil du Trésor au processus de budgétisation annuelle et délégation de l'approbation préliminaire des projets aux ministres responsables, dans les limites des budgets approuvés.

- Hausse de la limite des pouvoirs délégués aux ministres responsables au sujet des approbations effectives de projets. En même temps, le plafond d'approbation des contrats d'experts-conseils par le ministre des Travaux publics devrait être relevé de 400,000 $ à un million de dollars.

- Modification de la procédure de passation des contrats de conception, de façon à utiliser un répertoire central d'experts-conseils présélectionnés. Pour les contrats de moins de 500,000 $, les experts-conseils devraient être choisis dans cette liste, à tour de rôle; après confirmation de leur capacité à exécuter le travail demandé, l'un d'entre eux serait invité à négocier un prix. Pour les contrats de plus de 500,000 $, il faut préserver la pratique des appels d'offres publics.

- Révision et mise à jour périodique de la procédure de passation des contrats d'experts-conseils avec la participation des représentants des professions concernées du secteur privé.

- Modification de la procédure d'approbation des contrats de construction, de façon à donner au Service des contrats de TPC le pouvoir de sélectionner d'autres entrepreneurs que ceux ayant fait les offres les plus basses, sous réserve de l'application de règles prescrites et d'une procédure transparente.

UTILISATION OPTIMALE DES BIENS IMMOBILIERS

SITUATION

Selon le principe de la gestion foncière fédérale (GFF),

> "...la propriété foncière fédérale doit être gérée de façon à allier la prestation efficace des services gouvernementaux et l'utilisation efficiente des propriétés immobilières fédérales à la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus vastes". (Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor, 110.2).

L'interprétation actuelle de cette politique privilégie la réalisation des objectifs plus vastes, aux dépens de l'utilisation optimale des biens immobiliers.

Selon les estimations du Secrétariat du Conseil du Trésor, la valeur actuelle des biens immobiliers fédéraux se situe entre 40 et 60 milliards de dollars. Les biens détenus par les ministères et organismes sont enregistrés dans le Répertoire immobilier central (RIC), qui contient des informations sur l'emplacement, le ministère détenteur, la taille, le coût d'origine et les occupants de tous les biens immobiliers. TPC assure l'exploitation du CRI, mais ce sont les ministères qui assument la responsabilité des données qui y sont introduites. Par conséquent, la qualité des informations disponibles est directement proportionnelle à celle des données introduites, et on ne cesse de reprocher au Répertoire de contenir des données incomplètes ou inexactes.

Au nom du SCT, TPC dresse l'inventaire des biens susceptibles de se prêter à d'autres utilisations ou d'être aliénés, grâce au Programme de contrôle local du Canada (PCLC). Des rapports de contrôle ont été établis pour près de 50 zones urbaines, et les travaux se poursuivent. Malgré le suivi assuré par le SCT, très peu de recommandations ont cependant été mises en oeuvre. Dans son rapport de 1984, le Vérificateur général affirmait que sur 508 recommandations concernant des possibilités d'utilisation plus intensive de biens fédéraux, pas plus de 28 avaient été appliquées.

De fait, le système autorise les gestionnaires de biens immobiliers à conserver des biens non rentables, et leur

donne même l'argent. Les dépenses d'immobilisations (pour l'acquisition ou des travaux d'amélioration majeurs) sont enregistrées dans le système de comptabilité de caisse du gouvernement, et le total en apparaît pour l'année durant laquelle les sommes sont dépensées. Les crédits de fonctionnement et d'entretien sont également obtenus au moyen de la budgétisation annuelle. Il est ironique de constater que de très importants budgets de fonctionnement et d'entretien sont approuvés presque d'office, alors que des programmes d'immobilisations relativement modestes sont vigoureusement contestés et fréquemment modifiés ou éliminés.

Le gouvernement fédéral ne paie pas de taxe foncière pour ses propriétés. Dans la plupart des cas, des subventions tenant lieu d'impôts sont accordées aux autorités compétentes, souvent des municipalités, et il s'agit de paiements statutaires. Sauf pour la CCN, ces subventions tenant lieu d'impôts sont actuellement versées par Travaux publics Canada, et ne sont ni imputées au ministère occupant, ni comptabilisées dans son budget.

C'est Travaux publics Canada qui est responsable de la gestion et de la vente des biens immobiliers jugés excédentaires par les ministères et organismes fédéraux. Lorsqu'un ministère porte un tel jugement, il remet volontairement le bien en question à TPC, qui se charge de son aliénation ou de sa réaffectation éventuelle à l'intérieur du gouvernement fédéral. S'il s'agit d'une aliénation, TPC en confie la responsabilité à son personnel interne. En 1983-1984, les ventes totales se sont chiffrées à 10 millions de dollars. Pour 1985-1986, l'objectif de ventes de TPC a été fixé à 27 millions de dollars.

Le Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé de la gestion foncière fédérale (CCCT/GFF) examine toutes les propositions importantes concernant des biens immobilers, afin de garantir qu'elles sont conformes à la politique générale, et doit soumettre des recommandations au Conseil du Trésor. Le Comité n'est pas un organisme de contrôle et n'a pas le pouvoir de faire exécuter ses décisions. Il est présidé par un cadre de niveau intermédiaire du SCT, et TPC y est représenté. C'est par le truchement du Comité que les recommandations d'aliénation de biens immobiliers sont communiquées au Conseil du Trésor. Ces dernières années, les recommandations n'ont pas été nombreuses.

Le président du Conseil du Trésor et le ministre des Travaux publics ont récemment annoncé un programme proactif d'aliénation des biens immobiliers excédentaires. Selon les estimations préliminaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, la valeur marchande potentielle des biens vendables oscillerait autour de 1 milliard de dollars. Ce chiffre nous paraît beaucoup trop élevé, mais nous convenons que le potentiel de telles ventes n'est certainement pas négligeable.

OBSERVATIONS

De l'avis du Groupe d'étude, la politique de gestion foncière fédérale a eu pour effet de favoriser l'inaction. Avant son adoption, en 1975, 97 % des terrains excédentaires étaient vendus. Depuis, la politique exige que les terrains fédéraux dont un ministère n'a plus besoin soient conservés pour contribuer au succès des objectifs plus vastes du gouvernement. De ce fait, peu de biens sont vendus, et encore moins à leur valeur marchande. Nonobstant les finalités de la politique générale, celle-ci a été interprétée de façon à privilégier les objectifs du gouvernement de portée plus générale, aux dépens d'une saine gestion économique des biens immobiliers. Certes, les objectifs plus généraux ne sont pas négligeables, mais il convient maintenant de reformuler la politique de façon à renforcer les facteurs économiques.

Rien n'encourage un cadre ministériel à proposer volontairement la vente de biens immobiliers. En effet, ceux-ci coûtent très peu aux ministères qui veulent les conserver, sauf si les frais d'entretien sont excessifs. Les subventions tenant lieu d'impôts sont versées par un autre organisme (TPC) et la valeur comptable des biens en question est fixée à un dollar. Même s'il s'agit de biens qui coûtent cher à entretenir, le processus de budgétisation du gouvernement fait qu'il est plus facile d'obtenir les crédits d'entretien que les capitaux dont on aura besoin plus tard pour remplacer ces biens. Lorsqu'un bien immobilier est vendu, le produit de la vente peut être porté au crédit de l'enveloppe budgétaire du programme correspondant. Cela présente cependant fort peu d'intérêt pour les responsables du programme car, si le ministère veut en fin de compte récupérer les fonds, il devra lutter contre les ministères ayant d'autres programmes émargeant à la même enveloppe.

La procédure actuelle ne permet pas de mettre en oeuvre les recommandations concernant la vente ou une utilisation plus efficiente des biens. Dans l'ensemble, chaque ministère exploite ses biens immobiliers de manière autonome, sans considérer qu'ils font partie du patrimoine de l'État. Lorsqu'un bien immobilier excédentaire se prête à une réaffectation à l'intérieur du gouvernement, TPC est chargé d'en étudier la possibilité dans le contexte de la procédure d'approbation des demandes d'acquisition foncière. Il est toutefois rarement arrivé, ces dernières années, qu'un bien excédentaire soit jugé conforme aux spécifications établies par un ministère client de TPC. Par ailleurs, les autres niveaux du gouvernement (provincial et municipal) exercent fréquemment des pressions pour obtenir les biens excédentaires, à des prix souvent inférieurs à leur valeur marchande.

Il n'existe aucun mécanisme permettant d'étudier les possibilités d'utilisation nouvelle des biens immobiliers si ceux-ci n'ont pas été formellement abandonnés à titre de biens excédentaires. Les avantages, au niveau des revenus ou de la qualité des services, qui pourraient résulter de la conversion des biens immobiliers en fonction de leur utilisation optimale sont rarement pris en considération.

Étant donné que les cadres ministériels ne sont pas incités à se départir des biens immobiliers, que les organismes centraux (SCT, TPC) n'ont pas le pouvoir d'imposer l'aliénation, et que le système ne permet pas de tenir compte des coûts d'opportunité, il n'est pas étonnant que le processus de recensement et d'aliénation des biens excédentaires ne produise quasiment rien. Si l'on veut mettre un terme à l'inaction actuelle, il importe de donner à l'organisme central le pouvoir de repérer les biens excédentaires et de mettre en place de nouvelles procédures d'aliénation, assorties d'incitations appropriées. L'objectif de cette stratégie serait d'inculquer aux gestionnaires de biens immobiliers l'idée qu'ils les détiennent au nom et dans l'intérêt de l'État canadien.

Une méthode susceptible de renforcer le pouvoir central dans ce domaine consisterait à attribuer la responsabilité de tous les biens immobiliers à un organisme central, qui en louerait les divers éléments aux ministères, à des fins précises et pour des périodes limitées. À l'expiration de chaque période, on pourrait réexaminer l'utilisation du bien considéré avant d'en renouveler le bail. De cette manière, les ministères n'auraient plus l'impression de détenir un

droit de propriété quelconque à l'égard des biens qu'ils utilisent. Cependant, vouloir imposer ce changement de façon mécanique exigerait une paperasserie considérable. Or, le gouvernement dispose déjà d'un mécanisme central de détention des biens immobiliers, mais celui-ci n'a pas été conçu pour en assurer la gestion. Nous préférons par conséquent un système selon lequel les biens immobiliers seraient détenus par chaque utilisateur, le Service de gestion des biens immobiliers jouissant d'un pouvoir réel de contestation des utilisations.

Il conviendra de faire plus souvent appel aux compétences du secteur privé pour faciliter la vente des biens immobiliers. Par exemple, la province de l'Ontario confie cette responsabilité à des agences immobilières privées.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- Donner, au nouveau Service de gestion des biens immobiliers, pouvoir d'examiner périodiquement et systématiquement la détention continue d'un bien immobilier par un ministère donné, et "d'exproprier" ce ministère s'il est jugé qu'il n'en a plus suffisamment besoin.

- Élaborer un mécanisme commun de calcul de tous les coûts de détention des biens immobiliers (intégrant les frais d'amortissement, les intérêts et les impôts), que l'on utiliserait chaque fois que l'on devrait planifier et analyser la meilleure utilisation possible d'un bien immobilier.

- Continuer son programme de recensement et d'aliénation des biens immobiliers excédentaires, et avoir plus souvent recours aux agences immobilières privées.

- Reformuler le principe de la Gestion foncière fédérale dans le but d'accorder plus d'importance à la notion de gestion efficiente et économique des biens immobiliers.

NORMES DE GESTION DES LOCAUX

SITUATION

Le chapitre 120 du Manuel de la politique administrative définit les autorisations et les normes de gestion des locaux et des services correspondants. Ses dispositions s'appliquent aux organismes inscrits aux annexes A et B de la Loi sur l'administration financière, pour ce qui est des locaux fournis par TPC et des bureaux fournis par d'autres ministères dans le cadre d'autorisations distinctes. Les normes s'appliquent à environ quatre millions de mètres carrés de surface locative, ce qui représente 14 % de la superficie totale des immeubles fédéraux.

La politique du gouvernement consiste à fournir des bureaux en quantité et de qualité égales à la moyenne de ce que fournissent les grands employeurs du secteur privé. Elle définit les normes appropriées au moyen d'une formule selon laquelle la superficie en mètres carrés est égale au nombre de personnes de l'organisme multiplié par un facteur personnel qui varie selon le salaire moyen de l'organisme. Par exemple, un organisme où le salaire moyen est de 20,000 $ recevra 10 mètres carrés de surface utile par personne, et un autre où le salaire moyen est de 30,000 $ recevra 13 mètres carrés. Cette formule repose sur des études qui ont révélé une corrélation entre le salaire moyen d'un organisme et ses besoins en locaux.

Elle permet de calculer une limite normalisée de contrôle, qui devient la superficie maximale à laquelle ont droit les organismes pour leurs locaux normaux, comprenant les postes de travail des employés, les salles de conférences et les salles de bibliothèque et de classement des dossiers. Les services spécialisés, tels que les laboratoires de recherche, les centres d'informatique ou les salles d'entreposage particulières, ne tombent sous le coup de la norme de contrôle et sont traités individuellement, cas par cas. Chaque ministère a donc la responsabilité d'utiliser ces normes de contrôle générales pour élaborer et appliquer ses propres normes de planification des bureaux.

La politique des services communs désigne TPC comme organisme responsable du contrôle de l'application de ces normes. Lorsque des locataires demandent des bureaux, ils doivent fournir à TPC le décompte complet de tous leurs

besoins déterminés par cette norme, et TPC ne doit leur donner de bureaux que si leur demande est conforme à la politique. Si elle dépasse la norme de contrôle, l'organisme locataire doit obtenir l'autorisation préalable du Conseil du Trésor. Outre ce rôle de contrôleur, TPC a la responsabilité d'informer le Conseil du Trésor sur la nature des normes, et d'exploiter un système intégré de gestion des locaux contenant les informations utilisées pour appliquer les normes.

Il revient au sous-chef de chaque organisation de veiller au respect des normes et à la mise en place de systèmes d'information et de plans de vérification susceptibles de contrôler la manière dont l'organisation utilise la superficie que lui a été accordée. La Direction de la politique administrative du Conseil du Trésor procède quant à elle à des vérifications périodiques.

Ce système avec ses variantes existe depuis le début des années 1970, mais plusieurs modifications y ont été apportées depuis. Il convient toutefois de mentionner qu'il remplaçait une norme officieuse d'attribution forfaitaire des bureaux (135 pi^2, soit 12.5 m^2, par personne), qui n'était pas respectée. Il est ironique de constater qu'aux États-Unis, la General Services Administration vient juste de fixer à 135 pi^2 l'objectif moyen d'utilisation des bureaux.

Des études réalisées par certains ministères, par le Conseil du Trésor, par le Vérificateur général et par TPC ont toutes révélé que le système n'est pas respecté. En particulier :

- l'espace occupé par les ministères est en moyenne de 5 à 10 % supérieur à la norme;
- TPC accorde parfois aux ministères plus de superficie que ne le prévoit la norme, sans autorisation préalable du Conseil du Trésor;
- les données disponibles sur l'espace occupé, les effectifs et le salaire moyen, nécessaires au bon fonctionnement du système, ne sont pas fiables.

Si l'on en croit les diverses statistiques de dépassement des normes, et si l'on prend en considération une valeur locative annuelle équivalente de 150 $ par mètre carré, les coûts de location des bureaux excédentaires oscillent entre 30 et 60 millions de dollars par an.

Trois initiatives importantes ont été prises pour remédier à cette situation. Premièrement, TPC s'est engagé à mettre en place, d'ici septembre 1985, un système intégré amélioré et mis à jour de gestion des locaux. Deuxièmement, TPC s'est engagé à appliquer un programme pluriannuel d'utilisation optimale des locaux, dans le but de récupérer les bureaux excédentaires. Environ 21,000 mètres carrés ont été récupérés en 1984-1985, et l'objectif est de 30,000 mètres carrés pour 1985-1986. Ce programme est fondé sur la diminution des taux d'occupation de certains organismes qui procèdent à une restructuration en profondeur de leurs locaux. Troisièmement, TPC, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les locataires procèdent à la révision des normes, auxquelles ils envisagent d'apporter des changements majeurs. Le principe fondamental consisterait à se limiter à deux ou trois normes forfaitaires, la surface attribuée à chaque ministère devant être approuvée par le Conseil du Trésor.

OBSERVATIONS

De l'avis du Groupe d'étude, le système des normes d'utilisation des locaux ne fonctionne pas. Les locataires affirment, à juste titre, que chaque modification des politiques du Conseil du Trésor, depuis 12 ans, s'est traduite par une réduction de la norme de contrôle. Ainsi, un ministère qui respecte les normes une année donnée peut se trouver en infraction l'année suivante.

Les locataires savent également que les données sur lesquelles sont fondées les normes sont très subjectives et peuvent être manipulées. La répartition des locaux disponibles dépend de ce que l'on compte comme employés, et comme employés travaillant dans tel ou tel édifice. Décider que tels ou tels locaux doivent être inclus dans la norme de contrôle ou plutôt dans les besoins spéciaux, qui sortent de la norme, est souvent affaire de jugements subjectifs. L'organisme chargé d'étudier les demandes de locaux - la Direction des programmes (approbation du programme et population), la Direction de la politique administrative (respect général de la politique) et TPC (interprétations techniques) - néglige souvent de communiquer son interprétation de la politique, ou alors en donne une interprétation différente des autres.

Bon nombre d'organismes locataires n'ont pas joué le rôle qui leur était dévolu dans ce système, c'est-à-dire

qu'ils n'ont pas adopté de lignes directrices et de normes fonctionnelles de planification de leurs besoins. Ceux qui l'ont fait les appliquent rarement.

Il y a longtemps que TPC affirme que l'application de ces normes est une activité de contrôle qui ne correspond pas à son rôle fondamental et devrait être assumée par le Conseil du Trésor. Celui-ci considère que TPC a la responsabilité de respecter les politiques établies par le gouvernement. Avec de telles divergences d'attitudes, il n'est pas surprenant que les normes ne soient pas appliquées de manière rigoureuse. À notre avis, TPC se trouve dans une situation conflictuelle inacceptable, car l'interprétation des normes est trop subjective. On lui demande en effet d'être à la fois le policier chargé de faire appliquer les règlements et le juge chargé de les interpréter. À notre avis, la fonction d'interprétation doit revenir au Service de gestion des biens immobiliers dont nous proposons la création.

Le résultat final des conflits d'interprétation et d'application des normes est que toutes les parties (locataires, SCT, TPC) en sont arrivées à appliquer de manière trop inflexible des normes chiffrées qui sont de toute façon trop générales ou subjectives. Les systèmes plus souples que l'on commence à élaborer (décrits au paragraphe 8) semblent aller dans la bonne voie.

Puisque les données concernant les locaux occupés par le gouvernement sont inadéquates, rien ne prouve de manière incontestable que celui-ci soit plus généreux que le secteur privé. Plusieurs enquêtes ont permis de constater que les chiffres d'occupation sont supérieurs à la norme de contrôle, mais il est vrai que le système permet aux ministères de dépasser cette norme en obtenant l'autorisation du Conseil du Trésor. De fait, dans de nombreux cas, la seule chose qui manque semble précisément être cette autorisation. La conclusion de cette analyse est que les chiffres de 30 à 60 millions de dollars de coûts excédentaires ne sont absolument pas fiables, le chiffre réel étant sans doute plus proche de 40 millions de dollars.

Les coûts de "récupération" des bureaux excédentaires peuvent être considérables. TPC calcule que, pour chaque mètre carré récupéré, environ neuf mètres carrés doivent être rénovés. Il est difficile de calculer avec exactitude les coûts de chaque mètre carré récupéré, car les éléments pertinents sont intégrés aux coûts généraux d'aménagement

des bureaux. On peut néanmoins citer un chiffre estimatif brut de 300 $ le mètre carré, qui signifie que la période de rentabilisation des investissements consacrés à la récupération de bureaux est d'environ deux ans.

L'un des obstacles majeurs à la récupération des bureaux excédentaires est qu'elle risque de perturber considérablement les activités des organismes concernés. Si TPC voulait récupérer tous les bureaux excédentaires de son inventaire, environ 200,000 personnes devraient être déplacées. Toutefois, les changements importants qui seront apportés à la structure gouvernementale au cours des prochaines années, suite aux études du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, donneront la possibilité de récupérer la plupart des bureaux excédentaires. Il conviendra toutefois d'accélérer l'application du programme de TPC, pour que le Ministère ne prenne aucun retard par rapport aux changements prévus.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- Réviser les lignes directrices du Conseil du Trésor en fonction des résultats de notre examen, de façon à mettre en place un système selon lequel la répartition fonctionnelle des locaux destinés à chaque organisme soit approuvée individuellement, plutôt qu'au moyen du système actuel, trop rigide et basé sur le traitement moyen.

- Confier au Service de gestion des biens immobiliers la responsabilité de contrôler l'interprétation et l'application de ces normes.

- Accélerer le programme d'utilisation optimale des bureaux de TPC, afin de récupérer les locaux excédentaires.

SECTION 4 - TRAVAUX PUBLICS CANADA

INTRODUCTION

De l'avis du Groupe d'étude, Travaux publics Canada devrait devenir un organisme de services communs et fournir les services de biens immobiliers et de locaux polyvalents à tous les ministères et organismes moyennant la récupération des coûts complets. Pour améliorer la reddition des comptes et l'efficacité, il faudrait prendre un certain nombre de mesures :

- simplification des responsabilités opérationnelles en vigueur, par exemple : transfert des programmes des transports maritimes et terrestres à d'autres niveaux de gouvernement, transfert de la charge des immeubles destinés à des fins spéciales dans la région de la Capitale nationale aux ministères chargés de programmes ou aux utilisateurs, transfert des responsabilités de gestion du gouvernement central au nouveau Service de gestion des biens immobiliers et réduction au recours aux sociétés d'État afin d'atteindre des objectifs sociaux;

- élargissement du mandat pour la prestation des services des biens immobiliers à tous les ministères et organismes : ces services doivent inclure un service obligatoire d'adjudication des contrats et des services facultatifs pour la conception, le fonctionnement et l'entretien;

- réduction de l'organisme de fonctionnement par le recours au secteur privé pour la majorité des services;

- révision de la structure de gestion pour mettre l'accent sur les services de locaux et de biens immobiliers avec récupération des coûts complets.

HISTORIQUE

Créé par la Loi sur les travaux publics au moment de la Confédération, Travaux publics Canada (TPC) était, à l'origine, responsable de la gestion de tous les biens immobiliers et des terrains du gouvernement du Canada.

Cette mission comportait un grand nombre d'activités professionnelles et de soutien ayant trait aux bâtiments, aux routes, aux écluses, aux barrages, aux ponts, etc. TPC a vu ses responsabilités modifiées depuis ce temps puisque la charge de certaines propriétés a été transférée à d'autres ministres responsables de programmes.

Suite au rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Glassco 1962), TPC a mis fin à l'acquisition et à la fourniture de meubles. Au début des années 80, TPC perdait environ la moitié des biens répertoriés au profit de la Société canadienne des postes, qui devenait une société d'État, ce qui a eu des répercussions importantes sur le fonctionnement de TPC. Au cours des années 70, après la promulgation par le Conseil du Trésor de la politique de gestion foncière fédérale, TPC a assumé des responsabilités accrues en matière de gestion centrale des biens immobiliers. TPC devenait un conseiller en gestion des terres auprès du Conseil du Trésor et l'administrateur d'un certain nombre de programmes, avec la responsabilité d'établir un répertoire immobilier central, d'exproprier des terres pour tous les ministères, organismes et sociétés d'État, d'aliéner des terres et bâtiments excédentaires et de réaliser des projets touchant des terres et des biens immobiliers dans le cadre d'objectifs plus "vastes".

À l'heure actuelle, TPC est le fournisseur exclusif et obligatoire de tous les locaux du gouvernement du Canada. Environ 75 % des locaux sont fournis gratuitement à quelque 110 ministères et organismes fédéraux. TPC fournit aussi des installations destinées à des fins spéciales (par exemple les laboratoires et les musées) dans la région de la Capitale nationale et s'occupe de la planification, des budgets et des coûts. En 1984-1985, TPC a dépensé environ 650 millions de dollars en frais de fonctionnement et de location pour environ six millions de mètres carrés de locaux. Il a aussi dépensé 140 millions pour construire et rénover des installations appartenant à la Couronne.

TPC fournit divers services associés aux biens immobiliers non seulement pour ses propres locaux et les programmes de transports maritimes et terrestres, mais aussi à d'autres ministères et organismes qui n'ont pas le personnel voulu. De fait, plus de 60 % de ses services d'architecture et de génie, 30 % des services d'entretien des biens immobiliers et 80 % des services de transactions

immobilières et 100 % des services de dragage sont effectués pour le compte d'autres ministères. Jusqu'au 1er avril 1985, certains ministères payaient pour ces services alors que la majorité recevaient ces services sans frais à l'appui de leurs programmes. Depuis le 1er avril 1985, tous les ministères doivent payer les coûts directs pour de tels services et devront payer les coûts complets dès que les systèmes d'information pertinents seront mis sur pied. TPC dispose de 8,323 années-personnes pour la gestion et la prestation de ces services. Malgré ces ressources, un pourcentage élevé de ces services sont fournis par le secteur privé; par exemple, 90 % des services d'architecture et de génie sont effectués par des experts-conseils externes.

TPC construit et exploite encore des routes, des ponts, des écluses, des barrages et des bassins de radoub, activités qui ne correspondent plus aux opérations gouvernementales actuelles mais qui sont définies dans la législation de 1867.

OBSERVATIONS

Rôle et mandat

De l'avis du Groupe d'étude, la Loi sur les travaux publics est désuète : elle n'est plus le reflet des pratiques actuelles de TPC en matière de services de locaux et de biens immobiliers du gouvernement fédéral pour d'autres ministères et organismes du gouvernement. En commençant par la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Glassco) en 1962, de nombreux rapports et études ont présenté des recommandations d'envergure selon lesquelles Travaux publics Canada devrait avoir un mandat très allégé en tant qu'organisme de services communs pour la gestion des biens immobiliers. Le présent Groupe d'étude abonde dans le même sens. Malgré 25 ans de discussions sur la nécessité, pour TPC, de commencer à recouvrer les coûts des biens et services offerts, on remarque toujours une réticence tant de la part de TPC que des organismes centraux. Après des années de discussions, une cascade de rapports et des millions de dollars, le débat porte toujours sur le contrôle de seulement 14 % des locaux du gouvernement, qui relèvent de TPC. Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement modifie la Loi sur les travaux publics pour qu'elle reflète clairement le rôle de services communs du ministère.

Rôle de services

TPC offre quatre principaux types de services : services d'architecture et de génie, services de gestion des biens immobiliers, services des transactions immobilières et services de dragage. Comme 46 organismes distincts ont leur propre service de gestion immobilière, c'est un mythe de croire que Travaux publics Canada constitue le véritable gestionnaire des biens immobiliers du gouvernement; au mieux, il s'agit d'un organisme de services. De nombreux ministères ont le pouvoir de fournir leurs propres services grâce à leurs employés ou de faire appel à TPC. La prolifération de services de biens immobiliers professionnels et techniques au gouvernement a créé un manque d'uniformité dans la qualité de la gestion des biens immobiliers. Le chevauchement et la répétition du travail par des organismes qui se font concurrence, surtout maintenant que TPC va commencer à facturer ses clients pour ses services, mine l'efficacité du gouvernement. Le Groupe d'étude recommande le fusionnement, au sein de TPC, des services d'architecture et de génie et des transactions immobilières et, si possible (par exemple avec la CCN), des services d'entretien des propriétés. Il recommande aussi la facturation de ces services aux ministères clients de façon à récupérer tous les coûts.

TPC a commencé cette année à faire payer les "coûts directs" pour ses services. Les frais exigés seront éventuellement comparables à ceux exigés du secteur privé. Puisque les frais de TPC ont tendance à être supérieurs à ceux du marché, l'obligation de fonctionner selon les normes du marché exigera une discipline qui encouragera l'efficacité, ce qui manquait à TPC jusqu'à présent. TPC prévoit actuellement un déficit de 30 à 40 millions de dollars pour la première année d'autofinancement complet (dans un avenir rapproché). Avec la perte possible des services offerts à la Société canadienne des postes et s'il veut équilibrer les recettes et les dépenses, TPC risque d'être contraint d'imposer des réductions d'effectif pouvant atteindre 3,000 années-personnes. Le Groupe d'étude recommande à TPC de simplifier ses opérations en augmentant la proportion du travail effectuée par le secteur privé et en augmentant la productivité de ses employés.

Locaux

Le Ministère fournit des locaux à environ 110 ministères et organismes au pays et environ 40 % du total est concentré dans la Capitale nationale. Puisque la plupart des clients ne payent pas pour l'espace loué, TPC tente de répondre aux besoins de la clientèle en fonction du budget approuvé par le Parlement. Tout en voulant satisfaire ses clients, TPC fait face à plusieures obstacles, par exemple, une mauvaise prévision de la demande, des systèmes de renseignements inadéquats et des restrictions financières.

Lorsqu'un client demande de l'espace, TPC essaie d'acquiescer à sa demande en lui offrant des locaux disponibles appartenant déjà à l'État, en louant des locaux ou en planifiant la conception et la construction de nouveaux édifices fédéraux ou en signant des contrats de bail-achat. TPC ne dispose pas encore de systèmes lui permettant de facturer ses clients, que ce soit par coût direct, par récupération des coûts complets ou selon les taux du marché. Toutefois, on est en train de mettre des systèmes sur pied.

Travaux publics Canada doit combiner des rôles contradictoires. Il doit servir d'organisme de services pour ses clients et tenir lieu d'agent central de contrôle. Dans la région de la Capitale nationale, TPC est responsable du budget d'immobilisations et de la répartition des fonds à un certain nombre de ministères qui contrôlent leur propre budget d'immobilisations ailleurs au pays. Il existe partout une certaine confusion entre les fonctions de "propriétaire" et de prestation de services, et surtout dans la région de la Capitale.

Le Groupe d'étude propose le transfert des responsabilités (y compris les budgets d'immobilisations) de TPC aux ministères responsables de programmes pour tous les édifices destinés à des fins spéciales et le transfert des propriétés désignées (le Parlement et les résidences officielles) de TPC à la Commission de la Capitale nationale. Le fonctionnement de TPC sera simplifié et orienté d'abord vers les immeubles polyvalents et la fourniture de locaux. Par ailleurs, le Groupe d'étude propose que TPC exige un loyer des ministères clients selon le principe de l'autofinancement et que des indicateurs d'efficacité soient définis pour permettre des comparaisons avec le secteur privé.

Rôle central de soutien

Certains programmes comportent des responsabilités qui ne sont pas compatibles avec la fonction d'organisme de services communs de TPC. Au nom du Conseil du Trésor, TPC est responsable de la gestion centrale des subventions aux municipalités, de la protection contre les incendies, de l'expropriation des terrains, de l'entretien et de l'aliénation des propriétés excédentaires, du répertoire immobilier central, de l'amélioration de la gestion foncière fédérale et de la gestion de projets qui visent des objectifs sociaux plus vastes. Le Groupe d'étude recommande que le contrôle et les responsabilités des programmes à l'appui de la gestion centrale des biens immobiliers soient regroupés à l'intérieur d'un Service de gestion des biens immobiliers plutôt que d'être confiés à un organisme de services communs.

À l'appui des objectifs "vastes", TPC, depuis 10 ans, assume la responsabilité de projets de développement urbain, surtout ceux d'aménagement portuaire. Le fédéral est trop souvent devenu propriétaire foncier (Vieux Port de Montréal) et non celui qui verse des subventions aux administrations locales. Lorsque le gouvernement devient propriétaire, il assume des responsabilités financières et politiques à long terme qui lui enlèvent sa possibilité de retrait. Le gouvernement a aussi établi des sociétés d'État qui sont des filiales de la Société immobilière du Canada pour éviter les règlements internes dans l'élaboration de ces projets urbains.

Le Groupe d'étude préconise la fin de ce type d'intervention et que les projets de développement urbain en cours (Vieux Port de Québec, Trois-Rivières, Welland, Chicoutimi, Toronto, Vancouver) soient vendus au secteur privé ou transférés aux gouvernements locaux. Pour ce qui est des sociétés d'État, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de démanteler celles qui relèvent de la Société immobilière du Canada et qu'il étudie la possibilité de privatiser Habourfront Corporation ou de la transférer à un autre niveau de gouvernement.

Rôle de soutien aux activités maritimes et de transport

Pour diverses raisons, TPC a graduellement assumé la responsabilité financière de l'exploitation de propriétés

qui gagneraient à être dirigées par des administrations locales et provinciales. Cet état de fait est particulièrement vrai dans le cas de 10 barrages, une écluse, 17 ponts et plusieurs routes qui relèvent de TPC. Le Groupe d'étude propose que le gouvernement envisage d'entreprendre des négociations avec les autorités municipales et provinciales pertinentes afin de permettre au gouvernement fédéral de se départir de toutes ses responsabilités dans ce domaine.

Structure de gestion

La multiplication des niveaux d'autorité en raison de la dimension et de la complexité des activités de Travaux publics Canada a fragmenté le processus décisionnel. Au sein de TPC, il existe trop de services dont les fonctions se chevauchent et chaque service tient à faire valoir son point de vue pour chaque décision à prendre. De l'avis du Groupe d'étude, TPC devrait réexaminer son organigramme afin de le rendre plus efficace. Toute réorganisation doit viser le maintien de la décentralisation actuelle du processus décisionnel tout en augmentant les niveaux de pouvoir. Le Groupe d'étude propose que TPC nomme de hauts fonctionnaires distincts avec des responsabilités clairement définies : un pour le Programme des services, un autre pour le Programme des locaux.

TRAVAUX PUBLICS CANADA - INTRODUCTION

Le ministère des Travaux publics a été créé en 1867 à partir d'un organisme qui s'occupait de fonctions similaires pour le compte de l'ancienne Province du Canada. La mission actuelle de Travaux publics Canada (TPC) est de gérer les biens immobiliers pour l'État et d'offrir les services de planification, de conception, de construction et de gestion immobilière aux ministères et organismes du gouvernement tout en contribuant à la réalisation d'objectifs gouvernementaux plus vastes dans le domaine socio-économique et dans celui de l'environnement. Cela ne signifie pas que TPC soit le seul à s'acquitter de ces fonctions; il est toutefois le seul ministère important destiné uniquement à l'atteinte de ces objectifs. Les biens immobiliers comprennent les terres, les bâtiments (occupés ou excédentaires), les routes, les ponts et les ouvrages maritimes tels que les écluses, les barrages et les bassins de radoub.

TPC est régi par la Loi sur les travaux publics, S.R.C. 1970, chap. p. 38, qui a subi très peu de modifications depuis 1867. Le rôle premier du ministère est celui d'être un organisme de services communs chargé de fournir des locaux et des services à la clientèle conformément aux exigences de la loi et des politiques et directives établies par le Conseil du Trésor du Canada.

L'objectif de TPC est de retirer la valeur maximale des sommes investies en respectant les exigences du gouvernement établies surtout par le Conseil du Trésor. Le Ministère sert de conseiller auprès du CT dans l'application de ses directives et auprès des clients en ce qui concerne l'utilisation efficace des services disponibles. Le Conseil du Trésor est chargé d'émettre les directives et les lignes directrices d'application générale et d'approuver les modifications apportées à ces directives et lignes directrices. Les ministères et organismes sont chargés de déterminer leurs besoins et, dans les limites permises, d'y répondre à même leurs budgets.

TPC est aussi chargé de l'application de plusieurs lois ou parties de lois et de l'exécution d'un certain nombre de mandats ayant trait aux biens immobiliers. Parmi ces lois, il y a la Loi sur les ponts, la Loi sur les subventions aux bassins de radoub, la Loi sur les expropriations, la Loi sur le parc de Kingsmere, la Loi sur la maison Laurier, la Loi sur les subventions aux municipalités, la Loi sur les

résidences officielles, l'Acte concernant certains travaux sur la rivière des Outaouais, la Loi sur les Travaux publics, la Loi sur les biens de surplus de la Couronne et la Loi sur la route transcanadienne.

Pour atteindre ces objectifs, TPC s'occupe de quatre types d'activités :

Prestation de services

TPC assure un grand nombre de services professionnels, techniques et opérationnels demandés par le gouvernement pour l'acquisition, la gestion, l'exploitation et l'aliénation de biens immobiliers.

Les services présentement offerts par TPC et le nombre d'années-personnes attribuées en 1984-1985 sont les suivants :

- services d'architecture et de génie (1,551 A.-P.)
- services de gestion immobilière (4,776 A.-P.)
- services de l'immobilier (281 A.-P.)
- dragage (277 A.-P.)
- services ministériels et administratifs (1,590 A.-P.)

Le coût de l'ensemble de ces services, en 1984-1985, s'élève à 180 millions de dollars.

Fourniture de locaux

Par la voie de son Programme des locaux, TPC fournit une vaste gamme de bureaux et d'autres sortes de locaux nécessaires dans le cadre du fonctionnement du gouvernement.

En 1984-1985, TPC a dépensé 767 millions de dollars pour construire, exploiter, louer ou obtenir par bail-achat des locaux pour quelque 110 ministères et organismes.

Exécution de mandats particuliers du gouvernement

Par le truchement du programme de soutien à la gestion immobilière fédérale, TPC offre au

gouvernement un moyen centralisé d'atteindre des objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus vastes, liés aux biens immobiliers.

TPC a consacré 393 millions aux subventions tenant lieu de taxes aux municipalités, à l'aménagement de zones portuaires en milieu urbain, à la recherche et au développement technologiques et à la réalisation de projets spéciaux.

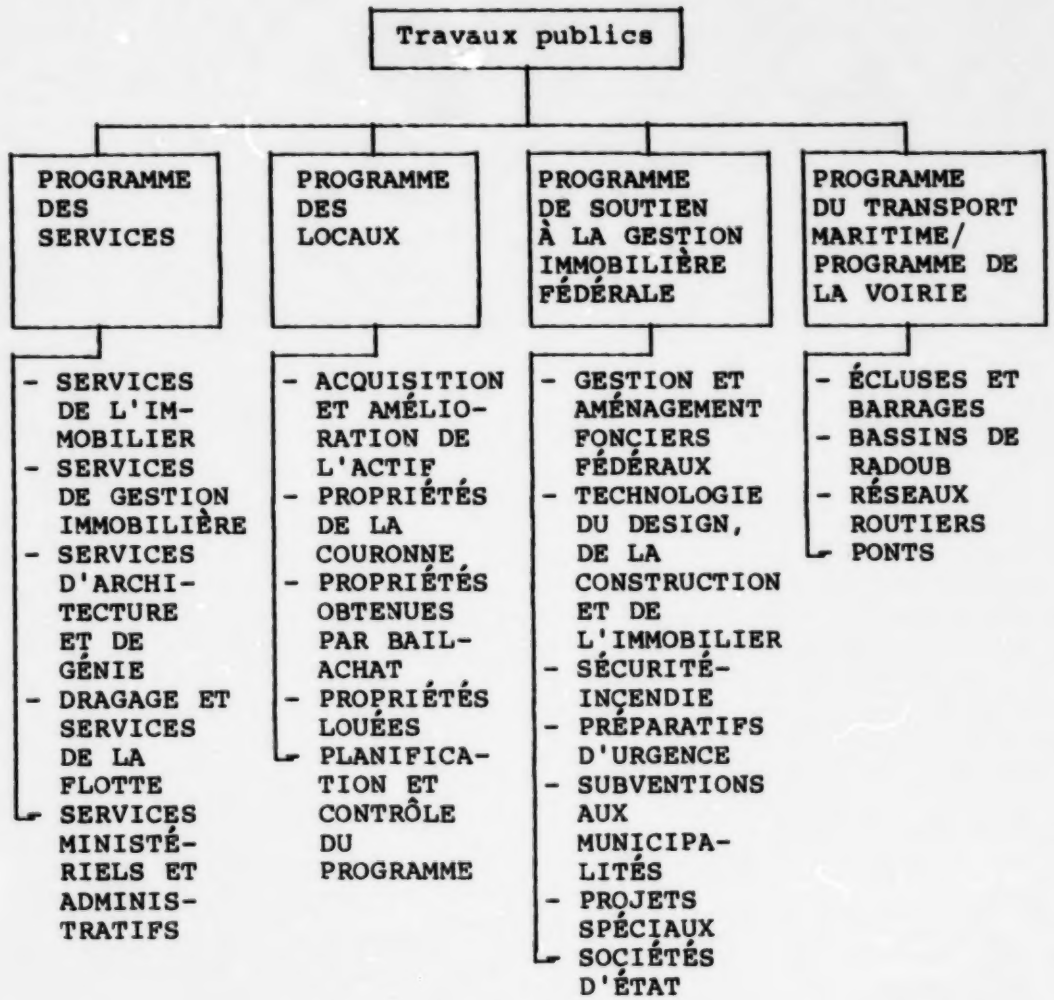
Soutien au Programme du transport maritime et au Programme de la voirie

TPC s'occupe d'écluses, de barrages, de bassins de radoub, de routes et de ponts pour faciliter le transport maritime et terrestre.

TPC a dépensé plus de 100 millions en 1984-1985 dans le cadre de ces activités.

Le tableau 1 indique la structure globale des programmes du ministère. Les programmes déterminent les structures de financement qui permettent à TPC de recevoir ses crédits du Parlement.

Tableau 1 : Programmes de Travaux publics Canada



Pour s'acquitter de ses fonctions et atteindre ces objectifs dans le cadre de ses programmes, TPC a décentralisé l'organisation et le fonctionnement entre six bureaux régionaux situés dans les cinq grandes régions géographiques - Atlantique (Halifax), Québec (Montréal), Ontario (Toronto), Ouest (Edmonton), Pacifique (Vancouver) et un bureau pour la région de la Capitale nationale (Ottawa). L'administration centrale est installée à Ottawa.

Les régions reçoivent environ 90 % des 8,791 années-personnes et du budget financier de 1,3 milliard de dollars. Les bureaux régionaux ont un niveau élevé d'autonomie et constituent, pour une grande part, le reflet de l'organisation de l'administration centrale.

Le tableau 2 présente l'organigramme du ministère. Il est intéressant de noter le grand nombre d'employés qui relèvent directement du sous-ministre et la différence entre l'organigramme et la structure des programmes. TPC travaille actuellement à une réorganisation en vue de mieux refléter les responsabilités à l'égard des programmes. Le tableau 3 présente un aperçu de l'organigramme de l'administration centrale et de l'organisation matricielle des régions. Le tableau 4 permet d'établir un lien entre la structure des programmes et la structure actuelle de gestion.

Tableau 2 Organigramme de Travaux publics Canada

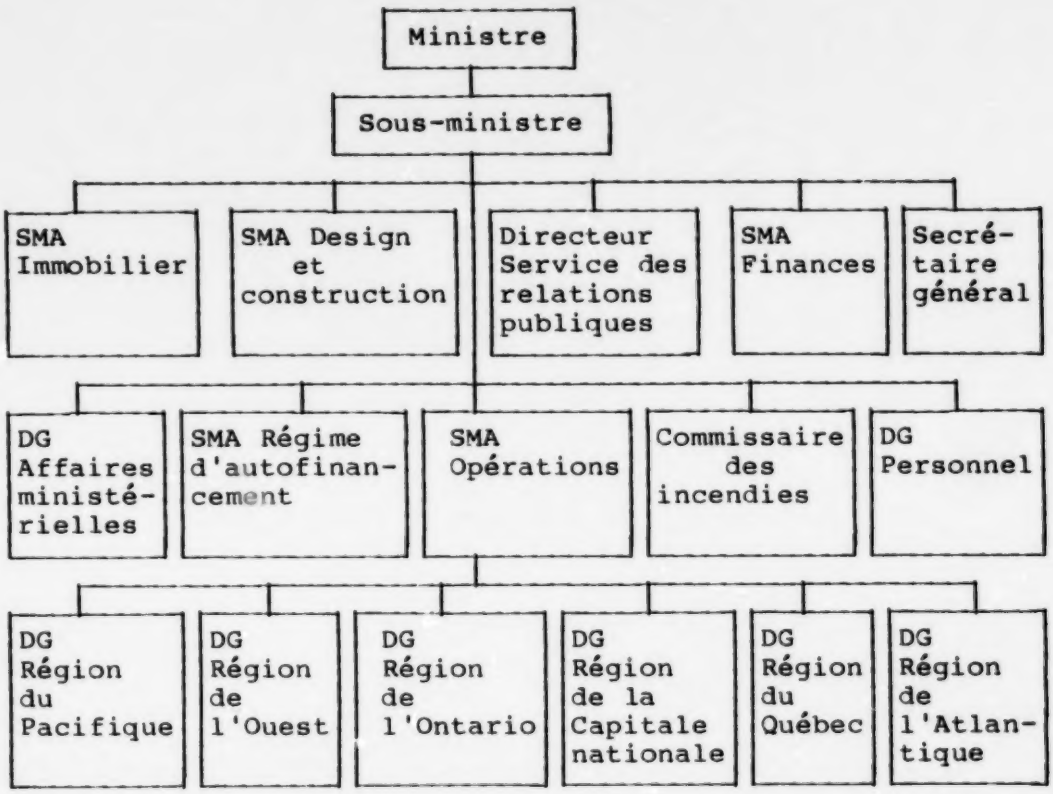


Tableau 3 :

Travaux publics Canada : Organisation matricielle

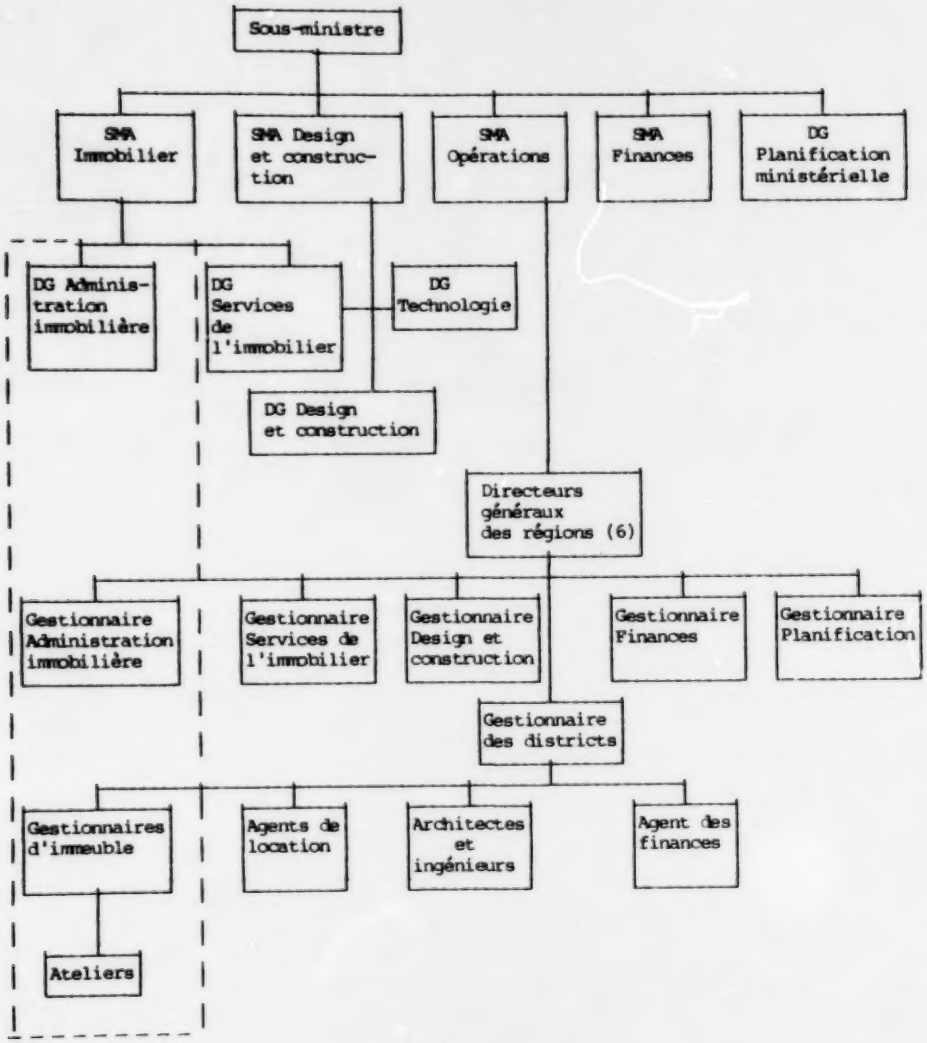


Tableau 4 : TPC Responsabilité de gestion des programmes 1985-1986

	Services		Locaux		Programme de soutien à la gestion immobilière fédérale		Transport maritime		Voirie		Total	
	(milliers $)	A.-P.	(milliers $)	A.-P.	(milliers $)	A.-P.	(milliers $)	A.-P.	(milliers $)	A.-P.	(milliers $)	A.-P.
Sous-ministre	2,401	44									2,401	44
ADM - Affaires ministérielles	4,782	67									4,782	67
DG Personnel	6,111	135									6,111	135
SMA - Immobilier	4,183	84	503	13	17,626	2					22,312	99
SMA - Régime d'autofinancement	653	9									653	9
SMA Opérations	1,440,685	7,418	781,612	117	349,407	59	12,345	4	65,890	2	2,649,939	7,600
SMA Design et construction	16,878	227			6,257	2	69	1	66	1	23,270	231
SMA Finances	26,858	168									26,858	168
Secrétaire général	7,533	158			1,104	20					8,637	178
Directeur, Service des relations publiques et l'information	911	13									911	13
Commissaire des incendies du Canada					821	14					821	14
Moins : Recettes	1,510,995 (1,352,690)		782,115 (176,722)		375,215		12,414		65,956		2,746,695 (1,529,412)	
	158,305	8,323	605,393	130	375,215	97	12,414	5	65,956	3	1,217,283	8,558

SECTION 5 - PROGRAMME DES LOCAUX

INTRODUCTION

Travaux publics Canada

De l'avis du Groupe d'étude, TPC doit consolider le rôle et la responsabilité de gestion du Programme des locaux en nommant un cadre supérieur chargé de la planification, de la budgétisation et de la gestion des questions de locaux. Les responsabilités de TPC doivent être simplifiées en transférant la charge et le contrôle de tous les bâtiments destinés à des fins spéciales aux ministères utilisateurs appropriés. TPC pourrait faire payer un loyer aux ministères clients qui doivent être logés dans des immeubles polyvalents.

SITUATION

Le Programme des locaux de Travaux publics Canada fournit des locaux à environ 110 ministères et organismes fédéraux. Ce programme vise surtout des immeubles polyvalents, même si, dans la Capitale nationale, TPC doit fournir de nombreuses installations destinées à des fins spéciales.

TPC acquiert ses locaux de quatre façons : la location, la location avec bail-achat, la construction par l'État et l'achat d'installations existantes.

Au total, TPC fournit presque six millions de mètres carrés à ses clients. Les chiffres suivants donnent une idée de l'espace (en mille mètres carrés) fourni par TPC :

	1983-1984	1984-1985	1985-1986
Propriété de la Couronne	3,230	3,253	3,270
Bail-achat	374	438	464
Location	1,949	2,088	2,131
TOTAL	5,553	5,779	5,865

TPC gère un portefeuille qui comprend des locaux loués dans plus de 2,500 bâtiments, 10 immeubles avec bail-achat et plus de 1,800 bâtiments appartenant à la Couronne.

Bien que ce soit TPC qui administre le programme, le Conseil du Trésor, par ses politiques et directives, assume un rôle de gestion (sans le rôle d'exploitation correspondant). Il établit les politiques qui déterminent l'espace à autoriser, la qualité, la location des locaux et les sommes à verser pour les locaux. En vertu de la politique des services communs du Conseil du Trésor, les ministères doivent passer par TPC pour obtenir leurs locaux au Canada. TPC est le seul organisme autorisé à louer des bureaux du secteur privé. En effet, TPC doit tenir lieu de mandataire du gouvernement (sous la direction du Conseil du Trésor) pour l'acquisition et l'administration de 14 % des locaux du gouvernement.

En 1984-1985, TPC a dépensé 767 millions de dollars aux trois grandes catégories du Programme des locaux :

- Pour les locaux appartenant à la Couronne, le Programme d'acquisition et d'amélioration de l'actif a dépensé 131 millions pour la construction de nouveaux immeubles pour la Couronne et la rénovation d'installations existantes, et le Programme des propriétés de la Couronne a consacré 212 millions au fonctionnement et à l'entretien de 1,821 bâtiments de la Couronne.
- Pour les locaux loués avec option d'achat, le Programme des propriétés obtenues par bail-achat a dépensé 83 millions pour 10 bâtiments.
- Pour les autres locaux, le Programme des propriétés louées a consacré 304 millions aux loyers et autres frais d'occupation pour les baux signés avec le secteur privé.

Les frais d'administration liés à la gestion de ces programmes, soit environ 13 millions, sont financés par le Programme de planification et de contrôle du logement.

OBSERVATIONS

TPC entretient des rapports variés et complexes avec les ministères et organismes centraux qui sont ses clients : propriétaire et locataire, propriétaire et constructeur,

contrôleur et administrateur, organisme de services et organisme de programmes. Ces rapports se compliquent davantage du fait que TPC est chargé d'appliquer les normes du Conseil du Trésor en matière de locaux et que, selon sa philosophie des services communs, "l'absence de contrôle" doit être de règle.

Traditionnellement, TPC contrôle la gestion de son Programme des locaux; toutefois, comme le contrôle de TPC s'est détérioré face à des clients plus puissants, le Conseil du Trésor a pris parti en définissant une politique pour l'ensemble du gouvernement pour arrêter la perte de ce contrôle. Actuellement, il est difficile de dire qui dirige le Programme des locaux : le Conseil du Trésor, en diffusant des politiques et en déterminant les normes et les niveaux de ressources, ou TPC, qui exécute le Programme. Ce conflit continu a conduit à l'élaboration de règlements sans disposition pour en assurer l'observation. Alors qu'il ne fait aucun doute que la première responsabilité, pour l'observation, repose sur les utilisateurs/occupants des locaux, rien n'indique à qui l'utilisateur doit faire rapport.

Le débat sur la récupération des coûts des locaux occupés par les ministères fait l'objet de discussions orageuses depuis plus de 25 ans. La mise sur pied d'un simple système de facturation d'un loyer a été laissée de côté en raison de systèmes d'information expérimentaux très complexes et coûteux qui ont sérieusement nui à la gestion efficace au sein de TPC.

Le fait qu'aucun cadre de TPC ne soit chargé du Programme des locaux ni ne doive en rendre compte et exercer un contrôle sur ce Programme explique en partie l'incapacité de TPC d'assumer un rôle de gestionnaire plus actif dans la fourniture efficace et économique de locaux. L'organisation matricielle de TPC qui a conduit à la gestion par comités n'est pas un succès. Comme aucun gestionnaire n'est responsable, on a voulu trouver des solutions de rechange coûteuses pour obtenir des renseignements (par exemple le système complexe de paiement des loyers). Le Groupe d'étude propose que TPC nomme un fonctionnaire supérieur chargé de la fourniture de locaux au gouvernement.

Nombreux sont ceux qui préconisent que les ministères doivent payer un loyer pour les locaux qu'ils occupent. Certaines personnes ont même proposé qu'une société d'État pourrait s'occuper efficacement de toute cette question.

Bien que certaines provinces, par exemple la Colombie-Britannique et le Québec, aient adopté ce principe, d'autres, dont l'Ontario, l'ont étudié et rejeté. L'autofinancement, en matière de gestion des locaux, stimulerait l'efficacité de TPC et ferait prendre connaissance aux ministères clients du coût de leurs locaux. Cela permettrait aussi de colliger des renseignements pour chaque ministère sur ses dépenses totales en biens immobiliers. Le Groupe d'étude propose que TPC commence au plus vite la perception des loyers pour les locaux du gouvernement.

La position privilégiée dont jouissait TPC à titre de principal fournisseur de locaux s'est détériorée depuis quelques années puisque, de plus en plus, les ministères reçoivent l'autorisation d'assumer la charge et le contrôle de leurs locaux. À l'heure actuelle, TPC demeure le seul fournisseur de bureaux pour tous les ministères. Toutefois, de nombreux ministères voient maintenant à la planification, à la construction et à l'entretien de bâtiments destinés à des fins spéciales telles que les laboratoires et les centres de recherches dans toutes les régions du pays, sauf dans la région de la Capitale nationale. TPC a conservé la charge et le contrôle de la plupart des locaux du fédéral dans la RCN. Cette façon de procéder a entraîné un grand mécontentement chez les clients, car TPC n'a ni les fonds, ni le pouvoir nécessaires pour déterminer les priorités.

Afin de permettre aux ministères fédéraux d'assumer la responsabilité de toutes leurs installations destinées à des fins spéciales, quel que soit leur emplacement, le Groupe d'étude recommande que les ministères utilisateurs, et non TPC, trouvent et justifient les ressources nécessaires au sein de la RCN. En soulageant TPC de cette responsabilité, on supprime en même temps un fardeau qui remonte à cinq ans et qui empêchait TPC de réaliser une planification à long terme pour les locaux.

Diverses études de TPC, effectuées par des spécialistes de l'immobilier, sont toutes arrivées aux mêmes conclusions, c'est-à-dire qu'il est impossible de mesurer l'efficacité de TPC en matière de fourniture de locaux. En dépit de nombreuses améliorations apportées au fil des ans aux systèmes, le Vérificateur général a noté dans son rapport de 1984 qu'il y avait très peu de normes de rendement pour les bâtiments. Pourtant, elles permettraient de faciliter les prévisions, l'évaluation du rendement par rapport à des

critères et l'analyse des tendances. Le système des coûts unitaires de TPC n'inclut pas des éléments importants comme les recettes éventuelles et l'état du bâtiment. En conséquence, les gestionnaires d'immeubles n'ont pas les outils nécessaires pour prévoir les ressources nécessaires, évaluer le rendement, contester les demandes de ressources, analyser d'autres solutions aux immobilisations et contrôler les coûts de fonctionnement et d'entretien des propriétés appartenant à la Couronne.

Sans ces renseignements, les gestionnaires ne disposent d'aucun cadre de travail leur permettant de bien accomplir leurs fonctions. Nous ne voulons pas insinuer que les opérations sont inefficaces; nous signalons simplement que de nombreux exemples d'inefficacité ont été relevés au cours des dernières années : par exemple le taux élevé de bureaux non utilisés ou vides, le coût élevé du nettoiement public par rapport aux services privés, des ententes de location très coûteuses et les coûts beaucoup plus élevés des immeubles fédéraux construits par l'État par rapport aux immeubles semblables construits par le secteur privé.

Il n'existe aucun cadre indiquant à quel rythme il faudrait rénover les bâtiments ou à quel niveau entretenir les locaux. Faute d'un modèle de planification, TPC demande toujours plus d'argent. La planification en matière de locaux, à TPC, était et demeure un regroupement incontrôlable de demandes en grande partie non évaluées.

De l'avis du Groupe d'étude, TPC devrait organiser sa structure de gestion, appliquer un système de récupération des coûts avec indicateurs de rendement, améliorer ses systèmes d'information et adopter un certain nombre de mesures en vue d'améliorer l'efficacité. On estime à environ 50 millions de dollars l'économie annuelle possible.

LOCAUX - ACQUISITION ET AMÉLIORATION DES ACTIFS
Travaux publics Canada

OBJECTIF

Fournir, selon les besoins des clients, de nouvelles installations appartenant à l'État ou améliorer les installations actuelles de l'État et les infrastructures nécessaires, y compris celles qui s'appliquent aux propriétés obtenues par bail-achat.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Construction et amélioration d'installations, y compris des bureaux, des entrepôts et des bâtiments destinés à des fins spéciales pour TPC et d'autres ministères.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les Travaux publics, Loi sur les expropriations, Règlement sur l'achat de terrains par le gouvernement, Règlement sur les marchés de l'État et Politique concernant les services communs.

RESSOURCES

	1984-1985	1985-1986
Immobilisations	137 millions $	136 millions $

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Ce programme finance les projets d'immobilisations de TPC ainsi que les immobilisations des infrastructures pour les propriétés obtenues par bail-achat. Les coûts externes comprennent le terrain et les frais d'aménagement, les coûts de construction et autres frais, les améliorations et l'équipement des bâtiments. Au ministère, les salaires et avantages des employés professionnels, techniques et d'exploitation directement intéressés sont imputés aux projets par le programme de services approprié. Chaque projet est spécifiquement approuvé par le Conseil du Trésor

et surveillé par TPC du début jusqu'à l'évaluation effectuée après la mise en oeuvre. Les projets sont regroupés en quatre catégories selon l'envergure et le type : grands projets (bureaux), petits projets (bureaux), bâtiments destinés à des fins spéciales et autres.

TPC a dépensé les sommes suivantes (en millions de dollars constants de 1984-1985) en immobilisations au cours des 10 dernières années :

	Total	Nouvelles constructions	Rénovations
1976-1977	421	371	50
1977-1978	489	438	51
1978-1979	361	300	61
1979-1980	155	127	28
1980-1981	116	85	31
1981-1982	145	102	43
1982-1983	96	64	32
1983-1984	90	50	40
1984-1985	146	41	105
1985-1986	189	105	84

Les fonds de ce programme couvrent 25 à 30 % des dépenses annuelles totales en immobilisations du gouvernement (30 à 35 % des dépenses sont financées par d'autres ministères pour des travaux effectués par TPC. Les 35 à 45 % restants sont financés par d'autres ministères et organismes gouvernementaux sans la participation de TPC).

Aucune année-personne n'est prévue dans le budget de dépenses pour cette activité, car les années-personnes sont prévues dans les programmes des services correspondants. Les salaires et avantages sociaux imputables au présent élément de planification pour 1984-1985 s'élevaient à huit millions de dollars, ce qui correspond à 192 années-personnes ayant fait l'objet d'une transaction entre services.

À l'extérieur de la région de la Capitale nationale, les fonds sont destinés aux immeubles polyvalents, aux postes-frontière et aux entrepôts. Dans la RCN, la construction des bâtiments destinés à des fins spéciales et des immeubles polyvalents est financée dans le cadre du présent programme.

OBSERVATIONS

Immeubles polyvalents

Les demandes d'espace dépassent souvent les crédits disponibles pour diverses raisons :

- L'absence d'un répertoire fiable et utile des installations pour aider TPC et ses clients à déterminer l'utilité des espaces disponibles pour répondre aux nouvelles demandes.

- L'absence d'un mécanisme officiel acceptable permettant de choisir ou de déterminer les priorités des autres demandes.

- Les faiblesses des modes de prévision utilisés par TPC et ses clients.

- L'inclusion de vastes objectifs gouvernementaux dans le processus décisionnel.

Avant de fournir des locaux, TPC doit choisir entre la location simple, la location avec option d'achat, la construction sur des terrains appartenant à l'État, l'achat de locaux déjà construits ou une solution similaire. Chaque situation doit être évaluée selon ses avantages économiques, y compris le rendement sur l'investissement, le risque éventuel, le calcul de l'inflation, l'importance du projet, la flexibilité, les conditions du marché, la durée d'occupation, etc. De l'avis du Groupe d'étude, c'est la méthode que devrait utiliser TPC. TPC a cependant un penchant pour la construction par l'État et ce, pour diverses raisons : composition de l'effectif de TPC; réaction à l'obligation de louer des locaux dans une période où les fonds d'immobilisations sont rares et l'expansion du gouvernement fédéral rapide; nécessité d'affirmer la présence fédérale ou conviction que, dans la mesure du possible, l'État devrait être propriétaire des bâtiments qu'il occupe.

Comme autres solutions à la propriété des installations par la Couronne, il y a l'augmentation de la location ou la méthode d'acquisition par bail-achat qui échelonne les immobilisations nécessaires sur plusieurs années par le paiement d'un loyer et le versement d'une somme finale après un nombre déterminé d'années. En conséquence, dans la région de la Capitale nationale, seulement 55 % des locaux

appartiennent à l'État tandis que le pourcentage idéal établi par TPC est de 75 à 80 %. Toutes choses égales entre les secteurs public et privé, la location et le bail-achat devraient normalement être plus coûteux en raison du profit du propriétaire et de l'entrepreneur.

Toutefois, Travaux publics ne nie pas qu'il coûte plus cher de construire un immeuble fédéral qu'un immeuble privé. Les immeubles du secteur privé ne sont habituellement pas des "monuments" avec les frais que cela suppose, et ils coûtent moins cher à concevoir. Les contrats peuvent être négociés à meilleur prix et terminés beaucoup plus vite parce que les décisions peuvent être prises à tous les niveaux de gestion (par suite de la délégation de pouvoirs et de responsabilités) et que la procédure est moins lourde qu'au gouvernement.

Bâtiments destinés à des fins spéciales

La méthode actuelle de financement des immobilisations est telle que TPC à la tâche presque impossible de combiner le rôle d'organisme de services à la clientèle qui demande des bâtiments destinés à des fins spéciales et le rôle d'arbitre au moment de déterminer où doivent aller les immobilisations. Puisque plusieurs ministères et organismes qui ont la charge de propriétés destinées à des fins spéciales à l'extérieur de la Capitale nationale gèrent actuellement leurs propres budgets d'immobilisations, ils pourraient aussi (ce qui n'est pas le cas) contrôler les dépenses d'immobilisations touchant leurs propriétés destinées à des fins spéciales dans la région de la Capitale nationale.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- Confier la charge et le contrôle des bâtiments destinés à des fins spéciales dans la région de la Capitale nationale aux ministères responsables.

- Faire en sorte que la construction d'immeubles polyvalents par la Couronne soit restreinte aux circonstances où il y a un besoin à long terme de beaucoup d'espace.

LOCAUX - PROPRIÉTÉS DE LA COURONNE

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Fournir, de la façon la plus économique possible, conformément aux politiques et aux directives du gouvernement, les locaux nécessaires aux ministères et organismes du gouvernement fédéral.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Travaux publics Canada gère et entretient des installations appartenant à la Couronne utilisées par d'autres ministères et organismes.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les travaux publics

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-1986
Dépenses de fonctionnement	211,517	215,391
Recettes	(98,729)	(98,574)

BIENS IMMOBILIERS

Nombre d'immeubles - 1,821
Surface - 4.5 millions de mètres carrés

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Ce programme a fourni des fonds de 211 millions de dollars en 1984-1985 pour l'entretien et le fonctionnement d'immeubles appartenant au gouvernement. Les sommes sont versées pour la surveillance des lieux, le chauffage, l'éclairage, l'électricité, la ventilation, les services de garde et de nettoiement, l'entretien périodique et des réparations.

En 1984-1985, Travaux publics Canada a géré quelque 4,514,700 millions de mètres carrés de locaux appartenant au gouvernement fédéral. Le ministère avait la charge de 1,821 immeubles situés dans toutes les parties du pays; 90 % de l'espace se trouvait dans 26 municipalités importantes. Ce chiffre inclut les 831 habitations, situées surtout dans le Territoire du Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest (Yellowknife).

La répartition régionale des bâtiments dont TPC a la charge et le contrôle est la suivante :

	Habitations	Immeubles polyvalents et bâtiments destinés à des fins spéciales	Total
Atlantique	72	150	222
Québec	3	122	125
Ontario	2	92	94
Ouest	478	116	594
Pacifique	262	67	329
Capitale nationale	14	443	457
TOTAL	831	990	1821

Environ 50 % des locaux se trouvent dans la région de la Capitale nationale. TPC assure le fonctionnement et l'entretien des immeubles polyvalents et a la charge des installations destinées à des fins spéciales comme les laboratoires agricoles, le Collège de Douanes et d'Accise de Rigaud (Québec), le centre de conférences du gouvernement, etc.

La surface totale en mètres carrés se répartit entre les catégories suivantes :

immeubles polyvalents	2,743,100
bâtiments destinés à des fins spéciales*	765,300
bâtiments divers (habitations)	1,006,300
TOTAL	4,514,700

*Entrepôts, laboratoires, centres de conférence, centres de formation, centres de traitement

Il est bien connu que TPC est incapable de donner des chiffres exacts sur les coûts de fonctionnement et d'entretien des propriétés de la Couronne. Les

dépenses de TPC pour les années passées ne signifient pas grand-chose puisqu'elles ne tiennent pas compte des niveaux de services ou des modifications dans les divers locaux à entretenir année après année (c'est-à-dire le chauffage et le nettoyage des entrepôts, des bureaux, des palais de justice, des laboratoires). Une comparaison avec les données tirées du plus récent guide de la Building Owners and Managers Association (BOMA) donne les chiffres suivants sur les coûts unitaires moyens de F & E pour TPC et la BOMA :

	1982-83	1983-84	1985-85	1985-86
BOMA (tous les bâtiments)	40.84	48.29	45.45	47.27
TPC (tous les bâtiments)	39.57	42.53	44.51	44.51

En 1984-1985, TPC a entretenu les locaux vacants suivants (en mètres carrés) :

Attribués mais non occupés	71,000
En rénovation	88,900
Non utilisables (sous-sol, etc.)	47,500
% de l'ensemble	6,4%
TOTAL	207,400

Les services des employés professionnels, techniques et opérationnels pour la gestion et le fonctionnement de divers bâtiments sont achetés par l'entremise du Programme des services de Travaux publics (Services de gestion immobilière, Services d'architecture et de génie et Services de l'immobilier). Ces programmes ont eu recours aux services de quelque 2,600 employés de Travaux publics Canada pour entreprendre les opérations nécessaires en 1984-1985.

OBSERVATIONS

Le Programme des locaux comporte les fonctions de propriétaire. TPC doit donc gérer les biens immobiliers, répondre aux besoins des occupants, réduire les coûts et préserver la valeur des bâtiments.

Bien que TPC ait élaboré des politiques sur la gestion immobilière, le Vérificateur général a noté que les gestionnaires d'immeubles craignaient que la réduction des effectifs et des budgets d'entretien ne retarde ou ne

réduise l'entretien préventif. Cette situation risquait de faire augmenter les coûts d'entretien et de réparation dans le futur et d'entraîner une baisse équivalente de la valeur des biens.

TPC reconnaît qu'au cours de périodes de restrictions, il a fallu utiliser les fonds prévus pour les réparations périodiques et d'entretien pour d'autres domaines prioritaires (par exemple le paiement des coûts des baux avec clauses d'indexation). Toutefois, on ignore l'ampleur du problème à cause du manque de normes acceptées pour mesurer la qualité de l'entretien ou l'état d'un immeuble en raison de l'absence d'une base adéquate de données sur les coûts de fonctionnement et d'entretien des immeubles gouvernementaux. Le Vérificateur général a noté que, sur 214.9 millions de dollars réclamés par TPC en 1983-1984 pour le fonctionnement, l'entretien et les réparations périodiques des immeubles appartenant à la Couronne, 113.7 millions n'ont pas été vérifiés parce qu'il manque les documents établissant le lien avec les présentations régionales et les moyennes globales utilisées dans le cadre de la présentation intégrée. L'absence de ces systèmes d'information que le ministère tente présentement d'établir empêche toute comparaison valable avec les normes de l'industrie privée et rend difficiles, pour le ministère, l'identification et l'élimination des points faibles.

Bien que le Vérificateur général ait noté que les immeubles examinés lors de la vérification étaient en général nettoyés à la satisfaction des occupants, TPC a noté des irrégularités dans la qualité du service des diverses entreprises de nettoiement. Une partie du problème résulte de la procédure d'appels d'offres qui oblige TPC à recourir à l'entrepreneur présentant la meilleure offre, même si TPC sait par expérience que le service sera de qualité inférieure.

Néanmoins, TPC sait que le nettoiement à contrat est moins coûteux que le recours aux employés internes (dans la région d'Ottawa, on peut économiser jusqu'à 30 %) et qu'il sera possible de réduire les dépenses au sein du ministère par le jeu naturel des départs, la réaffectation des employés et d'autres circonstances.

Alors que TPC déclare que les coûts de fonctionnement et d'entretien de ses bâtiments s'élèvent à 211 millions de dollars, le coût réel est en fait plus élevé. Dans la région de la Capitale nationale, le ministère n'assure pas

l'entretien des terrains de ses installations. Ce service est offert sans frais par la Commission de la Capitale nationale. Par ailleurs, ce montant ne reflète pas le coût des subventions tenant lieu de taxes municipales que TPC paie à même d'autres comptes.

La politique à long terme élaborée sur les logements par le Comité consultatif du conseil du Trésor, en 1983, propose le transfert progressif des logements de la Couronne au secteur privé, à Whitehorse et à Yellowknife, étant donné l'existence d'un secteur privé dans ces régions. TPC doit se défaire de ses logements dans les zones où le marché local offre des possiblités.

TPC procède graduellement à la facturation des locaux qu'il fournit aux divers ministères et organismes. Cette façon de procéder ne résulte pas d'une politique du gouvernement central mais est survenue par accident puisque certains organismes devaient payer leur loyer conformément à la législation qui a servi à leur création, par exemple la Commission d'assurance-chômage. TPC, tout en n'ayant pas de données sur les coûts par client, a fini par faire des estimations et accepter les paiements. TPC reçoit actuellement 98 millions de dollars par année de 15 ministères et organismes. Les autres 95 ministères et organismes sont logés sans frais.

Bien qu'il existe des services analogues au sein des ministères qui sont propriétaires, il n'existe ni données comparatives, ni forum pour la coordination et la communication entre les gestionnaires des biens immobiliers du gouvernement. L'efficacité de cette activité dépend de la qualité de la gestion et des opérations, de l'état du répertoire et de la disponibilité des ressources nécessaires à l'exploitation et à l'entretien des biens immobiliers conformément à des normes appropriées.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les trois mesures suivantes :

- Mise au point, par TPC, d'un système de gestion fondé sur les propriétés pour donner des renseignements sur

les dépenses et les recettes par bâtiment afin de permettre une comparaison avec les normes du secteur privé.

- Augmentation, par TPC, du recours à des entreprises privées pour le nettoiement en vue d'économiser à la longue.

- Augmentation, par TPC, du recours au secteur privé pour les services de gestion immobilière.

LOCAUX - PROPRIÉTÉS OBTENUES PAR BAIL-ACHAT

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Obtenir, exploiter et entretenir des installations en bail-achat avec l'infrastructure connexe aux niveaux de services de TPC et du Conseil du Trésor, afin de répondre à la demande de locaux.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Travaux publics Canada fournit les locaux nécessaires à ses clients, c'est-à-dire des ministères, des organismes et certaines sociétés d'État du gouvernement fédéral. La Couronne peut décider d'acheter les bâtiments qui sont loués.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les travaux publics
Loi sur l'administration financière et Règlement sur les marchés de l'État (Conseil du Trésor)
Loi sur les concessions des terres publiques

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	83,388	89,951
Recettes	2,043	3,646

BIENS IMMOBILIERS

Nombre de bâtiments - 12
Surface totale - 545,200 mètres carrés

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Au cours de la dernière décennie, Travaux publics Canada a déterminé les besoins en locaux dans certaines

régions du pays et, au lieu de louer ou de construire, a demandé au secteur privé de concevoir et bâtir des immeubles que le gouvernement pourrait louer avec option d'achat.

La méthode d'acquisition par bail-achat permet habituellement l'obtention de locaux tout en permettant au locataire le choix d'acheter la propriété à une date ultérieure,habituellement à un prix déterminé d'avance. Le bail est normalement basé sur une location nette, et le locataire est responsable de tous les frais de fonctionnement.

L'option bail-achat existait depuis longtemps et le secteur privé s'en servait depuis plus de 20 ans lorsque TPC y a eu recours pour la première fois en 1974 pour acquérir des locaux dans Ottawa-Hull. L'annexe I donne une liste des 12 immeubles obtenus par bail-achat.

OBSERVATIONS

La propriété est l'option qui permet au gouvernement de mieux assumer le contrôle et la gestion des frais globaux, de l'alinéation et de la sécurité de ses locaux. Habituellement, la propriété constitue le meilleur moyen pour le gouvernement de tirer le maximum des objectifs socio-économiques ayant trait aux biens immobiliers dans les collectivités cibles, c'est-à-dire assurer la présence et la visibilité du gouvernement fédéral.

Habituellement, le gouvernement devient propriétaire en finançant un projet d'immobilisations (qu'il s'agisse d'immeubles neufs ou existants) par des emprunts ou par la vente d'obligations du gouvernement.

Au lieu d'augmenter son parc de propriétés louées et en raison des restrictions croissantes touchant les dépenses d'immobilisations, le gouvernement, par l'entremise de TPC, a eu recours au bail-achat plutôt qu'à la construction ou à la location depuis le milieu des années 1970.

Pour les besoins de locaux à long terme, la politique gouvernementale permet l'acquisition par bail-achat après l'étude du bien-fondé de chaque cas. L'analyse comparative faite au moment de prendre la décision d'investir doit démontrer que le bail-achat se compare favorablement à l'acquisition de la propriété ou à la location.

La politique précise aussi que TPC peut recourir à la méthode du bail-achat comme moyen supplémentaire de financement par la Couronne en vue d'augmenter le pourcentage de biens immobiliers dont il est propriétaire (en tenant compte du répertoire actuel)

La conception et la construction par un promoteur dans le cadre d'une entente de bail-achat combinent efficacement l'expertise, l'esprit d'initiative et la vitesse d'exécution du secteur privé avec le contrôle, par l'État, de la qualité et des coûts.

Un ou plusieurs des facteurs suivants peuvent déterminer les avantages du bail-achat :

a. l'équivalent de l'acquisition d'une propriété mais pour un prix égal ou inférieur à la location et permettant d'éviter une importante sortie de fonds dès le départ.

b. un produit plus économique (une analyse effectuée immédiatement avant le lancement d'un appel d'offres ou une analyse des réponses à un appel d'offres devrait démontrer que le bail-achat est moins coûteux que l'achat immédiat).

c. les retombées indirectes de la réalisation de projets de développement urbain à usages multiples par l'engagement du gouvernement à occuper, par bail-achat, des locaux dans de tels projets.

Inversement, le bail-achat peut être moins avantageux pour le gouvernement dans les situations suivantes :

a. si, dans quelques années, le gouvernement risque d'être lié par un bail-achat alors que la location serait beaucoup moins coûteuse.

b. lorsque le bail-achat peut être plus coûteux que la construction ou l'achat.

c. lorsque le recours au bail-achat peut restreindre la concurrence entre promoteurs qui possèdent les connaissances, les compétences et les ressources nécessaires (bien que l'entreprise privée s'adapte graduellement aux pratiques de bail-achat du gouvernement).

d. lorsque la nature du projet proposé exige que l'État assure un contrôle complet de l'établissement du cahier des charges, de la conception et de la construction, alors il vaut mieux recourir à la construction par la Couronne.

Le récent rapport du Vérificateur général a critiqué cette méthode d'acquisition de propriétés parce qu'elle est plus coûteuse que la construction par la Couronne. Étant donné que le pouvoir d'emprunt d'un entrepreneur privé est inférieur à celui de l'État, selon le Vérificateur général, les coûts de financement d'une acquisition par bail-achat sont considérablement plus élevés que ceux des autres acquisitions financées par la Couronne. Le secteur privé répondra qu'il est capable de financer au même coût que le gouvernement en raison du contrat avec ce dernier par le bail-achat. Le rapport du Vérificateur général fait aussi état du fait que TPC ne divulgue pas son passif éventuel au Parlement.

Pour diverses raisons, TPC n'a pas pris les précautions qu'il prend habituellement pour les autres projets d'acquisition de locaux. La forte demande en locaux du gouvernement fédéral, le désir politique d'affirmer sa présence, le manque de fonds d'immobilisations, le désir de contrôle de la conception architecturale (surtout dans la Capitale nationale) et le désir de TPC de fixer les coûts au cours de périodes inflationnistes pour les loyers ont favorisé les ententes de bail-achat, dont certaines comportent un engagement par TPC de payer des loyers à des taux plus élevés que ceux en vigueur à l'époque dans le secteur privé. Par exemple, l'Esplanade Laurier, qui était occupée au complet en octobre 1975, comportait un taux de location à l'occupation de 10.13 $ le pied carré comparativement au taux de 8.65 $ en vigueur sur le marché. Par contre, en 1985, le même immeuble coûte environ 13 $ le pied carré, comparativement à des baux comparables atteignant 26 $ le pied carré.

OPTIONS

De l'avis du Groupe d'étude, TPC, à l'avenir, devrait recourir au bail-achat uniquement lorsque le taux de location et les frais d'amortissement du paiement final que cela suppose se comparent favorablement aux taux de location ordinaire du marché et à l'amortissement de tous les coûts de construction par l'État. Il faut maintenir la politique actuelle selon laquelle le Conseil du Trésor doit étudier le bien-fondé de chaque projet de bail-achat.

ANNEXE A

PROPRIÉTÉS OBTENUES PAR BAIL-ACHAT

Immeuble	000m²	Année d'ouverture	Fin de l'entente	Coût des immobilisations-1 (000 $)	Paiement annuel de bail-achat-2 (000 $)	Valeur actualisée des paiements-3 (000 $)
Esplanade Laurier Ottawa (Ont.)	80.7	1975	2010		5,849	60,337
Place du Centre Hull (Québec)	36.0	1977	2012		3,020	23,283
C.D. Howe, 240 Sparks, Ottawa (Ont.)	96.0	1977	2012	34,100	6,100	47,600
Terrasses de la Chaudière Hull (Québec)	138.0	1977	2012	14,800	16,838	144,156
Guy Favreau Montréal (Québec)	53.1	1983	2018	107,600	11,228	87,600
Shediac (N.-B.)	6.8	1982	1982			
Yarmouth (N.-É.)	3.9	1983	1983			
Charlottetown (Î.-P.-É.)	12.8	1984	2019	8,567	2,243	15,600
Cornwall (Ont.)	6.7	1984	2019	4,000	1,412	9,600
Chatham (N.-B.)	5.7	1985	2020	881	625	4,940
Scarborough (Ont.)	35.5	1985	2020	6,800	5,202	42,800
Edmonton (Alberta)	70.0	1987	2022	7,500	13,200	105,000

REMARQUES :

1. Les coûts des immobilisations se rapportent aux coûts initiaux de réalisation d'un projet donné et incluent les postes tel que le coût du terrain, les frais juridiques, les coûts de construction de la base commune, s'il y a lieu, et sont financés à même le Programme d'acquisition de l'actif immobilier de TPC.

2. Le paiement annuel d'un bail-achat se rapporte aux frais de location négociés pour un projet donné pour la durée du bail (normalement 35 ans), au taux de financement courant.

3. La valeur actualisée des paiements correspond à la somme actualisée des paiements annuels du bail-achat et du paiement final de l'option d'achat au taux d'intérêt applicable, à la date du premier paiement.

LOCAUX - PROPRIÉTÉS LOUÉES

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Louer, exploiter et entretenir des installations selon les exigences des clients.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

TPC loue des locaux à des tiers et les gère selon les plans, les normes, le niveau de qualité et de service et les budgets approuvés par TPC et le Conseil du Trésor pour répondre aux besoins des ministères et organismes clients.

Les bénéficiaires sont les ministères et les organismes du gouvernement fédéral dans le cadre de la politique concernant les services communs du Conseil du Trésor.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les travaux publics, Loi sur l'administration financière et Règlement sur les marchés de l'État (Conseil du Trésor).

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	304,662	319,902
Recettes	65,445	74,502

BIENS IMMOBILIERS

Locaux loués - 2.1 millions de mètres carrés
Nombre approximatif de bâtiments - 2,500

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Le programme englobe les activités nécessaires à l'obtention et à la gestion des locaux loués (2,131,300

mètres carrés en 1985-1986) selon les normes et les niveaux de service approuvés par le Conseil du Trésor et TPC pour répondre à la demande des clients. Le gouvernement loue des bureaux, des espaces destinés à des fins spéciales (laboratoires, salles d'ordinateur, centres de conférence, entrepôts, centres de traitement, etc.) et des espaces divers.

Le programme des propriétés louées fournit tous les fonds nécessaires au paiement des loyers annuels avec clause d'indexation, au fonctionnement et à l'entretien dans le cas des baux nets et aux coûts d'aménagement totalisant 305 millions de dollars en 1984-1985, dont 130 millions ont été affectés aux baux de la région de la Capitale nationale.

Le programme est exécuté par les employés régionaux et de district selon les besoins déterminés par divers ministères et organismes du gouvernement.

OBSERVATIONS

Le récent rapport du Vérificateur général fait état de sérieuses faiblesses dans le présent programme qui résultent d'une mauvaise définition des besoins des clients, de l'absence de systèmes de planification et du non-respect des directives du Conseil du Trésor et du Ministère.

Faute d'un plan d'immobilisations à long terme englobant toute la question des locaux, ce programme est régi par la demande et réagit de façon excessive, ce qui a entraîné une hausse importante des coûts de location. L'absence d'un système de gestion et de planification de la location a créé des problèmes dans la satisfaction des besoins des clients et empêché des renouvellements à des taux plus avantageux. Un problème particulier se manifeste dans la planification de nouveaux locaux. La demande est habituellement déterminée selon les besoins des programmes d'autres ministères, dont certains ont été approuvés par le Conseil du Trésor. Les renseignements sont souvent mal communiqués à TPC.

Travaux publics Canada attribue des locaux à divers ministères clients qui, pour diverses raisons, ne les occupent pas longtemps. TPC ne peut attribuer cet espace à un autre ministère et il n'existe aucun mécanisme pour régler les litiges à ce sujet. Il y a donc des espaces excédentaires et des dépenses inutiles.

Le Vérificateur général a mentionné que TPC n'a pas respecté le Règlement sur les marchés de l'État en ce qui concerne les adjudications. Il a noté que seulement 7 % des 1,200 baux ont fait l'objet d'appels d'offres. Toutefois, plus de 400 étaient des baux qui arrivaient à expiration et ont été renégociés à des taux avantageux alors que pour 400 autres, on demandait de l'espace additionnel.

Dans un effort pour se conformer à la lettre de la loi, le ministère essaie de procéder par soumission dans tous les cas de location (même si l'espace que demande un ministère est restreint et se trouve sur le même étage d'un immeuble qu'il occupe déjà). En conséquence, la satisfaction des demandes des clients accuse des retards coûteux importants.

La préférence gouvernementale pour les locaux du centre des zones urbaines (surtout dans la Capitale nationale) par opposition à ceux de la périphérie a connu des fluctuations au cours des deux dernières décennies. Dans les années 1950 et 1960, TPC logeait les clients en périphérie, mais dans les années 1970 la préférence est allée à la location et au bail-achat dans le centre. En 1983, le gouvernement a de nouveau adopté une politique visant à déménager en périphérie sauf si les ministères pouvaient justifier que leur présence était nécessaire dans le centre. Il semble que la plupart des nouveaux baux et des baux renouvelés continuent de viser des immeubles localisés dans le centre des villes.

En principe, TPC devrait recourir à la location uniquement pour être plus flexible ou pour répondre à un besoin à court terme ou peu important. Par exemple, La Société immobilière du Québec a établi comme objectif la propriété à 90 % et la location à 10 % seulement. Dans la région de la Capitale nationale, le pourcentage de bureaux loués est actuellement de 32 %, contre 68 % pour les locaux appartenant à la Couronne (intégralement ou par bail-achat). Pour la région de la Capitale, il y a 28 % de locaux loués et de 72 % appartenant à la Couronne.

TPC élaborait récemment un plan et demandera peut-être l'approbation pour qu'on diminue le pourcentage de la location à 25 % sur 10 ans. Pour cela, il faudrait dépenser environ 475 millions de dollars de plus en nouvelles constructions, mais cette mesure permettrait d'économiser environ 200 millions au cours de la même période sur des baux qui prennent fin.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- Transmettre aux ministères et organismes des politiques plus claires sur l'occupation future des locaux dans le centre par opposition aux immeubles moins coûteux en périphérie.

- Réduire les locations coûteuses en zone urbaine pour les grands ministères (Transports et Défense nationale) en recourant soit à la construction par l'État, soit au bail-achat lorsque ces solutions sont de toute évidence moins coûteuses.

- Réviser l'actuel Règlement sur les marchés de l'État en matière d'appels d'offres pour la location à bail, afin qu'il permette de louer de façon opportune et économique tout en respectant le principe de la prudence et de la probité.

LOCAUX - PLANIFICATION ET CONTRÔLE

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Administrer l'ensemble du portefeuille de locaux de Travaux publics Canada, y compris l'élaboration, l'examen et le contrôle des plans d'acquisition, d'amélioration et d'exploitation et l'établissement de plans et de demandes concernant des projets afin de satisfaire les besoins en locaux des clients approuvés.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Les résultats comprennent les plans et les stratégies approuvés concernant les propriétés régies par TPC, les projets approuvés, le portefeuille des biens respectant des normes approuvées en matière de qualité, de sécurité, d'utilité, d'efficacité et d'économie et la réduction du nombre de locaux vacants commercialisables pour les ministères et organismes gouvernementaux.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les travaux publics

RESSOURCES (millions de dollars couants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	13	19
Années-personnes	130	130

DESCRIPTION DU PROGRAMME

TPC affecte 130 années-personnes à la gestion de son parc de locaux. Il effectue des études pour déterminer les besoins, et élabore des politiques et plans en matière d'acquisition et d'utilisation des biens immobiliers afin d'optimiser les avantages à long terme. Des fonds affectés aux projets de réaménagement et aux déplacements forcés des clients sont fournis dans le cadre du présent programme.

Le groupe doit fonctionner comme un investisseur immobilier qui évalue les demandes du gouvernement et tente de réunir un portefeuille de biens immobiliers qui réduira le plus possible les coûts à long terme.

Travaux publics Canada essaie de déterminer les besoins en locaux de tous les ministères et organismes dans la Capitale nationale et surtout dans le reste du pays. Le ministère s'efforce ensuite de déterminer comment acquérir l'espace nécessaire en se fondant sur le budget qu'il espère obtenir du Parlement. On décide ensuite quel montant il faut consacrer à la construction, et quel montant sera payé en loyer et enfin quels projets pourraient être acquis par bail-achat. Le groupe détermine ensuite le niveau optimal d'entretien et de fonctionnement des immeubles qui appartiennent à la Couronne et signe des contrats, soit avec le secteur privé, soit avec le secteur des services de TPC, afin d'obtenir les services d'entretien, de nettoiement et de gestion nécessaires.

Ce programme s'occupe aussi du financement des études de rentabilité de l'espace et de la réorganisation des bureaux des ministères clients afin d'améliorer l'efficacité d'utilisation de l'espace.

OBSERVATIONS

Les récentes conclusions du Vérificateur général indiquent qu'il y avait très peu de normes pour les bâtiments. Pourtant, elles permettraient de faciliter les prévisions, l'évaluation du rendement par rapport à des critères et l'analyse des tendances. Le système des coûts unitaires de TPC n'inclut pas des éléments importants comme les recettes éventuelles et l'état du bâtiment. En conséquence, les gestionnaires d'immeuble n'ont pas les outils voulus pour prévoir les ressources nécessaires, évaluer le rendement, contester les demandes de ressources, analyser d'autres solutions que les immobilisations et contrôler les coûts de fonctionnement et d'entretien des propriétés appartenant à la Couronne.

TPC entretient des rapports variés et complexes avec les ministères clients : propriétaire et locataire, propriétaire et constructeur, contrôleur et administrateur, organisme de services et organisme de programmes. TPC se voit pris entre deux feux dans ses rapports avec les clients et les organismes de contrôle. Il est incapable de fournir

tout l'espace requis par ses clients au cours d'un exercice financier. Néanmoins, en essayant de répondre à la demande, TPC dépense plus tous les ans que le montant autorisé dans le budget principal des dépenses.

Le Conseil du Trésor et TPC assument une certaine responsabilité en ce qui a trait à la répercussion qu'ont les normes et les lignes directrices sur la quantité et la qualité des locaux et des services. Il y a de nombreux règlements, dont la plupart sont élaborés sans mécanisme d'application par le Conseil du Trésor, qui s'attend néanmoins à l'observation volontaire par les ministères et au contrôle par TPC. Il en résulte un manque de coordination en matière de gestion immobilière et des occasions manquées au chapitre des économies et de l'amélioration de l'efficacité. Par exemple, bien que le Conseil du Trésor ait diffusé une politique concernant le choix de locaux coûteux dans le centre sans motif valable, l'application de cette politique, faute d'une autorité pour la faire respecter, n'a pas connu un grand succès.

L'organigramme actuel de TPC n'indique aucune démarcation claire des responsabilités pour la planification et le contrôle des programmes de logement de TPC (installations appartenant à la Couronne, construction de nouveaux bâtiments, location et bail-achat). À l'heure actuelle, le sous-ministre adjoint qui détermine les services immobiliers nécessaires et signe les ententes d'achat de ces services est aussi chargé de vendre ces services. L'organisation matricielle de la gestion ne fonctionne pas. Trop de groupes à l'intérieur de TPC tentent de contrôler et de planifier les programmes des locaux (à l'Administration centrale de TPC, il y a au moins trois groupes pour la planification des opérations en matière de locaux, plus divers services dans les régions).

TPC se trouve en conflit d'intérêt dans un certain sens puisqu'il est chargé de fournir des locaux pour répondre à la demande des clients tout en contrôlant l'espace à donner pour faire respecter les règles établies par le Conseil du Trésor. Il n'y a pas de mécanismes en place permettant de définir clairement les rôles et les mandats de TPC et du CT. Il y a là une lacune et ni les clients, ni les organismes centraux ne sont satisfaits du travail de TPC.

Le répertoire des locaux est trop varié pour être géré en bloc. Il faut créer des unités fonctionnelles

distinctes et plus petites pour les divers types de locaux. Par exemple, la gestion des bureaux et la gestion des locaux destinés à des fins spéciales devraient être séparées de la planification et du contrôle et des autres opérations de gestion. Il faut établir des divisions selon les types de locaux et élaborer un système adéquat de contrôle du répertoire pour chacun.

Travaux publics Canada a la charge d'un grand nombre de locaux vacants dont la gestion exige plus d'attention puisqu'il faut les classer par type. TPC doit trouver d'autres utilisations pour les locaux vacants. Souvent, il attribue de l'espace à un ministère et lui permet ensuite de garder les locaux inoccupés pendant trop longtemps. La politique du Conseil du Trésor obligeant les ministères à déclarer leurs locaux non occupés doit être appliquée avec beaucoup plus de rigueur.

TPC ne peut pas connaître les besoins des clients ni la quantité d'espace qui leur a été accordée. Il doit élaborer un mécanisme qui lui permette de connaître le type et la quantité de locaux dont ses clients ont besoin et la date d'occupation. Sans ces données, la planification demeurera un mystère. Le SCT et les ministères clients doivent donc s'impliquer activement. L'approbation par le CT des années-personnes par ministère constitue un bon outil de planification. Le rythme de croissance globale de la Fonction publique (0.5 % par année) est un autre outil de macroplanification mais ni l'un, ni l'autre ne remplacent un bon système de prévision par le client.

La quantité d'espace loué par TPC continue d'augmenter et les frais ont monté plus rapidement que les coûts de fonctionnement des locaux appartenant à la Couronne. TPC devrait demander au gouvernement d'indiquer s'il préfère être propriétaire ou locataire, surtout dans la région de la Capitale nationale et dans les autres grandes villes.

Puisque la plupart des ministères ne paient pas de loyer, ils tentent toujours d'obtenir des bureaux dans les édifices en hauteur du centre-ville. TPC devrait demander conseil au CT pour savoir quels ministères doivent être logés dans le centre (surtout à Ottawa) et quels pourraient fonctionner tout aussi bien en périphérie. Dans cette décision, il faut tenir compte du service au public et des considérations interministérielles.

TPC dépense plus annuellement que ne le prévoit le budget principal voté par le Parlement. TPC doit élaborer des mécanismes de planification et de contrôle pour respecter les niveaux budgétaires établis. À ce jour, TPC a dépensé les sommes nécessaires pour contenter les clients les plus difficiles. Le total a dépassé bien des fois les crédits votés par le Parlement. Le Conseil du Trésor a été incapable de restreindre l'augmentation des dépenses du ministère.

Trop de ministères demandent de nouveaux locaux pour le budget d'immobilisations de Travaux publics Canada. Une planification à long terme permettrait de faire le point sur les divers intérêts en cause. Si le contrôle budgétaire des installations destinées à des fins spéciales et situées dans la région de la Capitale était transféré aux ministères responsables de programmes, TPC pourrait résoudre certains problèmes. TPC doit quand même élaborer un plan d'immobilisations à long terme de sorte que les projets annoncés au Parlement (par la voie du budget des dépenses principal) reflètent non seulement le montant que TPC doit dépenser en vue de la construction mais aussi l'ensemble des dépenses (gestion des fonds disponibles). Les projets d'immobilisations mentionnés à la partie III du budget des dépenses principal indiquent les projets approuvés ainsi que ceux que souhaite réaliser TPC. Les prévisions de caisse annuelles sont souvent gonflées.

Bien que TPC impose des taux commerciaux à certains clients, il a eu beaucoup de difficultés à établir des comparaisons avec le marché pour son portefeuille de locaux. Certains clients, par exemple la Société canadienne des postes, sont facturés selon les coûts directs, même si TPC ne dispose pas d'un système de comptabilisation des coûts qui permettrait de les connaître avec précision.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- Définir clairement le rôle et le mandat de TPC en matière de locaux pour ce qui est des ministères et des organismes centraux qui sont ses clients, surtout en ce qui a trait à la question du rôle de "services" par opposition au rôle de "contrôle".

- Réorganiser la structure de gestion de TPC afin d'établir un cadre de responsabilités pour le Programme des locaux.

- Élaborer une stratégie en vue de ne loger, dans les centres-villes, que les seuls ministères obligés de s'y installer en raison de leurs activités.

SECTION 6 PROGRAMME DES SERVICES TPC

INTRODUCTION

TPC devrait jouer davantage son rôle d'agence de services communs du gouvernement pour les biens immobiliers. Les services d'architecture, de génie et de l'immobilier pour tout le gouvernement devraient être centralisés à TPC qui devrait accroître de façon importante le recours à l'entreprise privée et poursuivre sa progression vers l'autofinancement. Le Règlement sur les marchés de l'État doit être rationalisé et simplifié pour en améliorer l'efficacité.

HISTORIQUE

La Loi sur les travaux publics confie à Travaux publics Canada la responsabilité de fournir les services d'architecture et de génie et de diriger la construction, l'entretien et la réparation des ouvrages publics dont la gestion et le contrôle lui ont été confiés.

Le contrôle a considérablement diminué depuis que la loi a été adoptée en 1867. Les programmes de services de TPC sont soumis à toute une gamme de politiques et règlements du Conseil du Trésor, y compris la Politique concernant les services communs, le Règlement sur les marchés de l'État, le Règlement sur la concession et la cession à bail des terres publiques, le Règlement sur la location à bail d'ouvrages publics et le Règlement sur l'achat des terrains par le gouvernement. D'autres autorités sont conférées par la Loi sur l'expropriation, par la Loi sur les biens de surplus de la Couronne et par la Loi sur l'ajustement des comptes.

Le Programme des services fournit toute une gamme de services professionnels, techniques, d'exploitation et de gestion dans les domaines tels que l'immobilier, la gestion immobilière, l'architecture et le génie, le dragage et les

services de la flotte, aux autres programmes de TPC, aux autres ministères du gouvernement, aux corporations de département (Annexes A et B de la Loi sur l'administration financière), aux corporations de la Couronne de l'annexe C, par entente, et à d'autres organismes autorisés qui ne font pas partie du gouvernement fédéral. Une section des Services ministériels et administratifs fournit des services de gestion et d'administration ainsi que des directives sur les politiques financières à tous les programmes de TPC.

La fourniture de ces services demande environ 1.5 milliard de dollars et 8,300 années-personnes. De ce chiffre global des dépenses, une somme de 1.1 milliard de dollars représente les déboursés faits au nom des clients, y compris pour des contrats avec le secteur privé, et doit être remboursée intégralement par les programmes. Environ 50 % des 400 millions de dollars restants (les coûts internes) seront récupérés grâce au système de facturation directe des coûts aux clients mis en application le 1er avril 1985.

À l'exception du dragage et des services de la flotte, le personnel de l'administration centrale de chaque service relève d'un sous-ministre adjoint ayant la responsabilité d'établir des normes et des directives. Le Service de dragage et de la flotte et tout le personnel des services régionaux relèvent, par l'intermédiaire des directeurs généraux régionaux, du SMA-Opérations, qui agit comme propriétaire-gestionnaire-promoteur des programmes des locaux ainsi que comme propriétaire des organismes prestataires de services facturés. Quelque 7,400 des 8,300 années-personnes du Programme des services relèvent de ce haut fonctionnaire.

OBSERVATIONS

Les années-personnes utilisées et les dépenses faites par TPC ne représentent qu'environ un tiers de la capacité interne globale du fédéral pour ces services. Sauf pour les services de dragage et de la flotte, plusieurs autres ministères et organismes gouvernementaux, notamment la CCN, le MDN, TC et Parcs Canada consacrent des années-personnes à la fourniture de services d'entretien des biens immobiliers, d'architecture, de génie et de gestion immobilière. Plus de la moitié des services de TPC sont fournis aux ministères et organismes ayant la charge et le contrôle de leurs propres biens immobiliers.

Notre Groupe d'étude a proposé ailleurs dans le présent rapport une réorganisation de TPC afin de bien clairement isoler ces deux principales fonctions : charge et gestion d'installations polyvalentes et fourniture de services de gestion immobilière, d'architecture et de génie à ses propres programmes et à ses clients. Pour ce qui est des services, on pourrait atteindre une plus grande efficacité en centralisant tous les services spécialisés et de technologie avancée du gouvernement - architecture et génie - sous la coupe de TPC une fois réorganisé. Pour leur part, les ministères clients ne devraient plus avoir de fonctionnaires faisant double emploi avec les experts de TPC et devraient plutôt chercher à devenir des clients bien informés, c'est-à-dire capables de bien définir leurs besoins à TPC et de collaborer avec lui pour les satifaire. Il n'est pas nécessaire que les ministères clients aient leur propre personnel d'aménagement immobilier pour remplir cette obligation.

De l'avis du Groupe d'étude, le gouvernement dispose d'une surabondance de ressources pour assurer ces services et le recours à l'entreprise privée est beaucoup trop sous-utilisé. Il s'ensuit que lorsque le volume de travail est faible, la productivité des ministères est faible. Même lorsque des services sont confiés à l'entreprise privée, les effectifs internes ne sont pas réduits. On les affecte plutôt à une surveillance et à une contre-vérification excessives des travaux des experts-conseils. TPC a évalué que dans le contexte actuel, la première année d'autofinancement complet se solderait par un déficit de 30 à 40 millions de dollars. Bien qu'il semble, dans ces services en particulier, qu'un certain niveau de compétence interne soit recommandable, notre Groupe d'étude recommande que TPC soit forcé d'avoir recours à l'entreprise privée pour environ 80 % de ces services. Il faut arrêter la double et même la triple vérification des travaux des autres professionnels. Le gouvernement devrait utiliser les mêmes recours juridiques que le secteur privé pour les travaux insatisfaisants.

La plus grande partie, sinon la totalité, des services d'entretien des biens immobiliers peut être achetée sur le marché privé et parfois, à moindre coût. TPC continue d'employer environ 2,000 années-personnes pour ses services de nettoyage. TPC est d'avis que dans la région de la Capitale nationale, le secteur privé est capable de fournir les services de nettoyage pour jusqu'à 30 % moins cher que le personnel de TPC, mais qu'il serait de moindre qualité.

Le Ministère n'a besoin d'une expertise en entretien que pour négocier et administrer des contrats satisfaisants. Le responsable des biens immobiliers pour chaque ministère devrait décider s'il faut conserver le personnel d'entretien des propriétés de son ministère ou s'il faut tout donner à contrat - contrairement à la pratique recommandée pour les services d'architecture et de génie. Les gestionnaires du Programme des locaux de TPC et de la CCN seront tenus d'utiliser le groupe des services de TPC pour leurs travaux d'entretien des propriétés.

Il y a conflit d'intérêt lorsque l'acheteur de services est également le principal fournisseur des ressources internes, comme c'est le cas du SMA-Opérations. La séparation des fonctions de propriétaire et de fournisseur de services de TPC corrigerait en partie cette situation. Notre Groupe d'étude recommande donc qu'un haut fonctionnaire soit désigné pour gérer le Programme des services de TPC, et qu'un autre soit chargé du Programme des locaux.

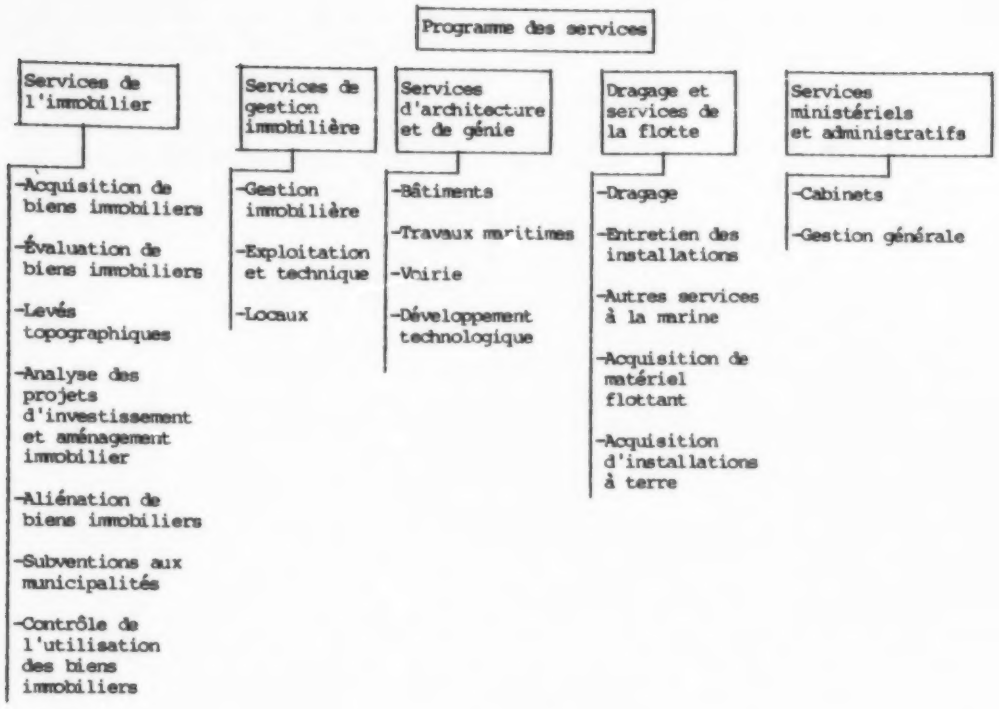
Le principal acheteur non ministériel de services d'entretien, la Société canadienne des postes, a menacé de ne pas renouveler son entente avec TPC. Une telle décision aurait un effet important sur TPC car ce contrat représente environ 1,400 années-personnes, soit 30 % du total alloué aux services de gestion immobilière. Par région, ce contrat représente 30 % des effectifs de la région de l'Atlantique, 35 % des effectifs du Québec, 65 % de ceux de l'Ontario, 50 % de ceux de la région de l'Ouest et 45 % de ceux de la région du Pacifique. La SCP exige de Travaux publics Canada un bon nombre de concessions et de subventions pour renouveler son contrat. Notre Groupe d'étude recommande que TPC prépare des plans et des stratégies d'organisation en cas de non-renouvellement du contrat de la SCP.

Le Règlement sur les marchés de l'État et d'autres règlements font obstacle à un recours efficace à l'entreprise privée pour tous les services. Les règlements régissant le recours à l'entreprise privée devront être simplifiés pour augmenter l'efficacité du processus. Les mesures actuelles visant à assurer la probité sont impudemment onéreuses. Notre Groupe d'étude recommande qu'on fasse davantage usage des règlements généraux, des listes pré-approuvées de fournisseurs, des appels de soumission limités et de l'adjudication sans appel de soumissions lorsque les circonstances le justifient.

Si TPC augmentait son recours à l'entreprise privée pour tous les services, en particulier les services de nettoyage, s'il diminuait ses effectifs pour réduire son déficit et si la Société canadienne des postes décidait de mettre un terme à son contrat de service, les coupures à TPC pourraient atteindre jusqu'à 3,000 années-personnes. TPC reconnaît qu'il devra réduire son déficit annuel prévu de 40 millions de dollars au cours des cinq prochaines années par des réductions de personnel et par une amélioration de l'efficacité.

ANNEXE A

ACTIVITÉS DU PROGRAMME DES SERVICES



SERVICES D'ARCHITECTURE ET DE GÉNIE

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Fournir aux organismes et ministères clients ainsi qu'aux autres programmes de TPC les services professionnels et techniques ainsi que les services consultatifs connexes pour la conception, la construction et la gestion des projets pour les bâtiments, les travaux maritimes, la voirie et le développement technologique.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Travaux publics Canada assure les services professionnels et techniques dans les domaines de la gestion des projets, de la gestion de la construction, de l'exploitation et de la gestion des actifs. Il établit également des normes relatives aux services susmentionnées pour quelque 110 organismes et ministères fédéraux.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les travaux publics.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984/85	1985/86
Dépenses de fonctionnement	73,594	77,255
Recettes	34,379	52,997
Années-personnes	1,551	1,499

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Travaux publics a la capacité de fournir un éventail complet de services d'architecture et de génie pour les bâtiments (bureaux, laboratoires, entrepôts, bâtiments historiques), les ouvrages maritimes (barrages, écluses) et les projets de voirie (ponts, routes). Les disciplines traditionnelles représentées au sein du ministère sont les suivantes :

architecture, ingénierie (génie mécanique, génie électrique, génie civil - routes, ponts, ouvrages municipaux, ouvrages maritimes - calcul des structures), planification urbaine, aménagement paysager, conception de l'environnement intérieur, etc. La gamme des services offerts est la suivante : gestion des projets, contrôle financier, contrôle des échéanciers, contrôle de la qualité, planification, conception, administration des contrats de construction, services consultatifs, gestion des programmes et recherche et développement.

En utilisant ces compétences, le Ministère assure également différents services spécialisés tels que

a. **Services techniques** - le Ministère entreprend des études et analyses techniques dans un grand nombre de domaines tels que l'énergie solaire, la préservation du patrimoine, la recherche et le développement en vue des économies d'énergie, la mousse d'urée-formol, etc.

b. **Soutien technique** - le Ministère établit des normes, lignes directrices, directives et programmes de formation en plus d'assurer le contrôle de la qualité.

c) **Soutien général** - le Ministère dispose d'un imposant personnel d'administration, de planification et de gestion pour son personnel professionnel et technique.

d) **Activités du groupe sur l'énergie** - TPC instaure des mesures d'économie d'énergie afin de réduire le coût élevé du chauffage et du refroidissement des bâtiments gouvernementaux.

En résumé, le personnel d'architecture et de génie peut être subdivisé en cinq catégories :

Services des ouvrages construits	1,018
Services techniques	227
Soutien technique	85
Soutien général	243
Activités du Groupe sur l'énergie	97
* **TOTAL**	1,670

* Étant donné que les bases de données du Ministère ne sont pas bien établies, ces chiffres pour l'année 1982-1983 ne fournissent qu'un ordre de grandeur.

Sur ce total de 1,670 années-personnes assurant les services d'architecture et de génie, 34 %, soit 570 années-personnes, sont des professionnels; les autres font partie du personnel technique et de soutien.

L'annexe A ci-jointe donne une répartition détaillée et par région utilisant les cinq catégories mentionnées précédemment.

Un examen de la principale catégorie (services des ouvrages construits) révèle l'approche générale suivante qu'adopte le Ministère pour la fourniture des services de planification, de conception et d'administration des contrats de construction :

a. **Ouvrages construits - Bâtiments**

Travaux mineurs (Administration immobilière) : la planification, la conception et l'administration des contrats sont principalement faites par le personnel interne.

Projets de 100,000 $ à un million de dollars : Planification faite par le personnel interne ainsi que 35 % de la conception et de l'administration des contrats de construction.

Projets de un million de dollars et plus : Planification faite par le personnel interne; conception et administration des contrats de construction faites principalement par des experts-conseils du secteur privé.

b. **Ouvrages construits - Travaux maritimes**

Travaux mineurs :
Planification, conception et construction faites principalement par le personnel interne.

Projets de 300,000 $ à un million de dollars : Planification, conception et construction faites principalement par le personnel interne.

Projets de un million de dollars et plus : Planification faite par le personnel interne; conception et administration des contrats de construction faites principalement par des experts-conseils du secteur privé.

c. **Ouvrages construits - Voirie**

Tous les projets:
Planification, conception et construction faites par le personnel interne.

Le Groupe de l'architecture et du génie de TPC a entrepris des projets de construction totalisant approximativement 670 millions de dollars pour d'autres ministères et organismes en 1984-1985 et pour environ 260 millions de dollars de travaux de construction et d'exploitation pour des programmes du Ministère (locaux, soutien à la gestion immobilière fédérale, travaux maritimes et voirie). La valeur des travaux effectués pour d'autres ministères est généralement d'environ 250 millions de dollars; l'augmentation notée en 1984-1985 est due au lancement du Programme de projets spéciaux de relance.

Environ 90 % des services d'architecture et de génie pour les projets de construction totalisant 930 millions de dollars entrepris par TPC sont confiés à l'entreprise privée. Le reste est confié au personnel interne.

En 1984-1985 l'effectif se composait d'environ 240 années-personnes basées à l'administration centrale et organisées selon les unités administratives suivantes :

Direction des édifices (17 A.-P.) -
fournir des services professionnels spécialisés aux régions et aux ministères clients.

Direction du design de l'environnement (18 A.-P.) -
fournir aux régions les ressources d'architecture paysagiste, de design urbain et d'architecture des ouvrages historiques.

Direction des travaux maritimes (28 A.-P.) -
élaborer des normes et lignes directrices et assurer des services de conception et de gestion des projets.

Direction de la voirie (19 A.-P.) -
élaborer des normes et lignes directrices et assurer des services de conception et de gestion des projets.

Service des experts-conseils (9 A.-P.) -
aider la gestion pour la sélection des experts-conseils.

Technologie du génie (33 A.-P.) -
fournir l'expertise de conception pour toutes les séries de produits.

Sciences de l'architecture et des bâtiments (32 A.-P.) -
fournir l'expertise pour le diagnostic et la solution des problèmes reliés aux bâtiments.

Technologie de gestion des projets (23 A.-P.) -
fournir l'expertise interne pour la planification des coûts, les délais, les réclamations, les négociations, etc. relativement à la construction de bâtiments.

Direction du développement scientifique et technologique (40 A.-P.) -
élaborer des devis directeurs nationaux et gouvernementaux, des normes et des méthodes d'essai pour les matériaux.

Bureau des programmes solaires (24 A.-P.) -
gérer l'achat et l'utilisation d'un programme de chauffage solaire dans tous les ministères.

Initiative concernant la mousse isolante d'urée-formol (MIUF) (2 A.-P.) -
fournir des services de recherches sur la MIUF.

Services spéciaux (14 A.-P.) -
assurer le soutien pour toutes les séries de produits.

Total : 259 A.-P. (base de données 1982-1983)

L'organisme a utilisé, en 1984-1985, 1,299 années-personnes réparties entre les six régions comme suit :

Région de la Capitale nationale	207
Atlantique	295
Québec	203
Ontario	192
Ouest	263
Pacifique	251
TOTAL (base de données 1982-1983)	1,411*

* Voir aussi l'annexe A pour une description plus détaillée des activités par région.

OBSERVATIONS

Depuis des années, Travaux publics Canada a de la difficulté à quantifier et rationaliser les différents types d'activités auxquelles il participe; ses services professionnels et techniques couvrent un très vaste éventail. Des lacunes importantes ont été constatées dans la gestion des temps et le système de mesure du rendement, qui visait à faciliter la planification et le contrôle de l'exploitation, ainsi que la surveillance et le contrôle de l'utilisation des ressources. En bref, le Ministère est incapable d'indiquer clairement comment il justifie les effectifs qu'il affecte à ces projets, que ce soit pour son compte ou pour d'autres ministères.

De plus, jusqu'à récemment, TPC était incapable de fournir des indicateurs de comparaison de sa performance par rapport à celle du secteur privé.

TPC a commencé, le 1er avril 1985, à facturer aux clients le coût direct des services fournis. Il a évalué qu'il lui faudrait une subvention de 24 millions de dollars pour couvrir ses autres dépenses de fonctionnement (coûts indirects et frais généraux).

Étant donné que les bases de données décrites ci-dessus sont très insuffisantes, la direction de TPC a de la difficulté à évaluer le rendement et la performance et à déterminer le complément d'effectif minimal nécessaire pour mener à bien un programme de construction qui a des niveaux de financement variables. TPC éprouve également de la

difficulté à établir le bon dosage de personnel professionnel et technique et à l'affecter aux endroits appropriés, étant donné la mobilité moins grande du personnel. Ses domaines d'expertise sont nombreux (docks, ponts, routes, ouvrages municipaux, etc.), ce qui rend difficile l'élaboration de normes d'efficacité dans toutes les spécialités.

Une étude préliminaire de la méthode de livraison des projets de construction adoptée par TPC indique que le niveau de qualité de la gestion des projets est très élevé, non seulement pour la planification, la conception et l'administration internes des contrats de construction, mais aussi pour les projets entrepris par des experts-conseils de l'extérieur. TPC utilise ses experts (professionnels et techniciens) pour aider les gestionnaires de projets, dans le cadre d'une organisation matricielle, afin d'en avoir "plus pour son argent". Le coût de ces services supplémentaires pourrait s'élever à près de 3 % des coûts totaux de construction. En résumé, TPC se fie très peu au secteur privé. Les discussions avec les promoteurs et des experts-conseils nous ont indiqué que les gens du secteur privé étaient unanimement affectés et frustrés par le nombre de représentants de TPC nécessaires à chaque réunion et de l'absence d'une autorité capable de régler les problèmes sur le champ, ce qui cause des retards puisque ces représentants doivent en référer à leurs supérieurs.

TPC assure quatre autres catégories de services : services techniques, soutien technique, soutien général et énergie. Plus de 650 années-personnes ne sont pas affectées à des projets de construction. Un grand nombre de services de ces catégories sont de nature discrétionnaire et TPC a la possibilité soit d'éliminer les domaines de chevauchement (recherche et développement), soit de réduire ses ressources excédentaires (administration, frais généraux).

Une comparaison de l'activité de TPC et de celle de la British Columbia Building Corporation, une société publique provinciale, a permis de constater les différences suivantes :

- les contrôles politiques régissant l'emploi d'experts-conseils et l'adjudication des contrats de construction prennent une grande ampleur au gouvernement fédéral.

- la BCBC se fie davantage à la productivité du secteur privé. (Elle utilise moins ses propres experts pour aider les gestionnaires de projets à contrevérifier le travail du secteur privé, ce qui permet de réaliser une réduction d'au moins 1 % du coût global du projet.)

- bien que la planification soit faite par le personnel interne, la BCBC fait appel au secteur privé pour tous ses travaux de conception et de construction; Travaux publics Canada utilise plus de 750 années-personnes pour la conception et l'administration des contrats de construction.

- la BCBC ne fournit pas de services d'architecture et de génie pour les travaux maritimes ou de voirie.

Une comparaison de la réaction aux variations de la charge de travail entre TPC et le secteur privé indique que les bureaux d'architectes et d'ingénieurs ont 10 à 15 % moins de personnel en temps normal. Dans le secteur privé, les périodes creuses entraînent des coupures salariales, la réduction des heures de travail et des mises à pied temporaires. Ce n'est pas le cas à TPC.

Il se fait très peu de recherche et développement dans le secteur privé car cette activité n'est généralement pas génératrice de revenu. La recherche est faite par le Conseil national de recherches du Canada et les universités. Le secteur privé a peu de programmes de formation et de plans de transfert des connaissances. Travaux publics Canada, par contre, utilise jusqu'à 300 années-personnes pour ce type d'activités.

Pour résumer, la gestion des Services d'architecture et de génie de TPC a été critiquée par le Vérificateur général. On se plaint de toutes parts du fait que le Ministère ne peut pas justifier un effectif si important dans ce secteur. Il est bien connu que l'entreprise privée est pleinement capable d'offrir les mêmes services que le personnel interne de Travaux publics Canada.

La multiplication des services d'architecture et de génie dans les ministères ainsi que les commentaires faits par ces ministères dénotent l'insatisfaction ressentie à l'endroit des services fournis par TPC (conception et construction excessives et délais dans la fourniture des services).

En adoptant une politique de rémunération pour les services, TPC a fait un pas dans la bonne direction vers l'identification des clients facturables et des coûts directs de fourniture des services. Jusqu'ici, TPC a été incapable d'établir, pour la facturation des frais, une structure tarifaire acceptable pour toutes les parties et comparable à celles du secteur privé.

Étant donné le monopole dont jouit Travaux publics Canada en vertu de la politique concernant les services communs du gouvernement et étant donné que TPC se propose d'incorporer certains de ses coûts supérieurs (par exemple jusqu'à 3 % des coûts de construction pour la valeur ajoutée, les coûts de sa gestion matricielle et de son expertise et les coûts liés à la conduite des affaires dans le cadre du gouvernement), les questions qui se posent sont les suivantes:

- Le gouvernement a-t-il besoin d'un personnel interne exclusif ?
- À combien devraient s'élever ces effectifs?
- Qui devrait déterminer le personnel nécessaire (une agence centrale ou la loi de l'offre et de la demande résultant de la concurrence)?
- Comment le personnel devrait-il être organisé?

Ajoutons à ce dilemme le fait que même si TPC a été désigné comme l'agence d'architecture et de génie du gouvernement, 30 autres ministères, organismes et sociétés d'État disposent à divers degrés de services professionnels et techniques. Certaines inquiétudes ont été exprimées sur le bien-fondé d'un système de facturation des services d'architecture et de génie, tandis que des services semblables dans les autres ministères continueraient de fonctionner librement et feraient concurrence à TPC.

Étant donné le grand nombre de biens immobiliers dont le gouvernement est propriétaire, il est nécessaire de maintenir un noyau d'expertise professionnelle et technique, ne serait-ce que pour la protection des biens immobiliers. Il y a, à l'heure actuelle, un surplus de personnel professionnel et technique à TPC.

Au moins trois autres questions se posent à TPC :

- Quels types de services devraient être offerts?
- Quel niveau de ressources est nécessaire? et
- Comment les services devraient-ils être fournis?

a. **Types de services :**

TPC pourrait avoir un groupe d'experts connaissant toute la gamme des services d'architecture et de génie pour tous les types de constructions (bâtiments, ouvrages maritimes et de voirie); et

TPC pourrait se spécialiser seulement dans le domaine des locaux, en se départissant de ses experts en construction de routes, de ponts, de barrages, de docks, etc. Cette expertise pourrait être transférée à d'autres ministères, tels que Transports Canada, ou au secteur privé.

b. **Niveaux de ressources :**

Le niveau de ressources requis par TPC sera déterminé par l'ampleur des exigences de ses clients. TPC pourrait fournir des services soit à tous les ministères, soit seulement à ceux qui n'ont pas l'expertise nécessaire.

c. **Fourniture des services :**

Le gouvernement a deux options : exiger que les ministères utilisent les services de TPC, qui détiendrait alors le monopole de ces services, ou permettre aux ministères de louer les services de TPC ou d'autres firmes qualifiées du secteur privé. Les services que TPC fournit pourraient être organisés dans le cadre d'un ministère ou d'une société d'État (parce qu'elle ne serait pas tenue de respecter le Règlement sur les marchés de l'État).

OPTIONS

Politique concernant les services communs

En supposant qu'il n'y ait pas de changement dans le mandat de Travaux publics Canada, les possibilités de fourniture des services d'architecture et de génie de TPC sont les suivantes :

Option 1 - Pas de monopole

Le Ministère devrait poursuivre son objectif d'autofinancement en fonctionnant selon une structure tarifaire basée sur la récupération intégrale des coûts. Toutefois, au lieu de demander au Conseil du Trésor de fixer (et donc d'arbitrer) une structure tarifaire dans le contexte d'un monopole, il faudrait laisser les ministères libres de négocier un prix avec TPC ou de traiter directement avec le secteur privé.

Option 2 - Monopole

Le Ministère s'est lancé dans un mode d'exploitation basé sur l'autofinancement qui lui permettra bientôt de définir ses recettes et ses dépenses et de fonctionner dans les limites de ses recettes. Les conséquences à long terme seront la réduction éventuelle des effectifs. Les tarifs seraient approuvés (et les litiges arbitrés) par le Conseil du Trésor. TPC étant une agence de services communs, les ministères clients n'auraient pas le droit de faire affaire avec des experts du secteur privé sans passer par TPC.

Niveau de service

Si le gouvernement désire rationaliser les services d'architecture et de génie dans tout le gouvernement, les solutions suivantes peuvent avoir une incidence sur ce programme :

Option 1 - Services complets pour tout le gouvernement

Le Ministère pourrait fournir les services d'architecture et de génie (ou les acheter du secteur privé) pour tous les travaux de construction du gouvernement du Canada. Cela pourrait se faire soit dans un contexte de services communs (monopole) soit dans un contexte de services de consultant (en concurrence avec le secteur privé).

Option 2 - Services spécialisés

On pourrait demander au Ministère de réduire son expertise interne dans les bâtiments construits, d'éliminer ses services spécialisés dans les ouvrages maritimes et de voirie (en les transférant à d'autres ministères tels que Transports Canada), d'éliminer ses travaux de recherche et de développement et de réduire sa formation et ses frais généraux.

Attendu ce qui précède, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- Autoriser Travaux publics Canada à faire fonction d'autorité centrale pour l'adjudication des contrats pour tous les services d'architecture et de génie effectués par le secteur privé à la demande d'autres organismes et ministères fédéraux.

- Désigner TPC comme agence de services communs fournissant les services d'architecture et de génie aux ministères selon un système de récupération intégrale des coûts.

- Réduire les effectifs internes de TPC dans les services d'architecture et de génie en augmentant le recours à l'entreprise privée.

ANNEXE A

Travaux publics Canada - Répartition de la charge de travail des services d'architecture et de génie (1982-83)

Les services d'architecture et de génie sont comptabilisés par catégorie d'ouvrages construits et la répartition des années-personnes est indiquée par région. Les données suivantes sont tirées du système d'enregistrement des temps de 1982-1983.

	AC	RCN	ATL	QUE	ONT	OUE	PAC	TOT
Ouvrages construits Bâtiments -Services aux projets Planification, conception et administration des contrats de construction -Pour les projets de 100,000 $ à 1 million $ -Pour les projets de plus de 1 million $	10	73	104	107	96	95	57	542
Ouvrages construits - Travaux maritimes -Services aux projets- Planification, conception et administration des contrats de construction -Pour les ouvrages mineurs -Pour les projets de 300,000 $ à 1 million $ -Pour les projets de plus de 1 million $	13	9	77	53	36	9	52	249
Ouvrages construits- Voirie -Tous les projets	0	2	40	0	2	84	99	227
Services techniques -Services consultatifs -R & D sur l'énergie solaire, MIUF, analyse techniques, enquêtes	96	40	22	4	24	38	13	227
Soutien technique -Transfert de technologie -Méthodes techniques Normes Lignes directrices Contrôle de la qualité	65	2	6	2	8	1	2	86
Soutien général -Administration et planification du choix des experts-conseils	75	43	34	22	24	23	21	242
Groupe sur l'énergie -Analyses énergétiques et améliorations aux bâtiments	0	38	12	15	12	13	7	97
TOTAL des années-personnes	259	207	295	203	192	263	251	1670
Nombre de bureaux	1	1	14	6	26	26	15	89

ANNEXE B

Travaux publics Canada - Services d'architecture et de génie
Niveau de service fourni aux clients (1985/86)

Client	Budgets d'immobilisations des clients (en millions $)	Niveau de service fourni par TPC (en A.-P.)
TPC - Locaux	138	161
TPC - Autres programmes :		
Travaux maritimes	5	102
Voirie	40	141
Soutien au gouvernement	13	54
Autres ministères	672	760
TOTAL	868	1,218

ANNEXE C

Travaux publics Canada - Services d'architecture et de génie
Données sur les projets d'ouvrages construits (1982-83)

	AC	RCN	ATL	QUE	ONT	QUE	PAC	TOT
Ouvrages construits								
Bâtiments								
-Années-personnes pour la gestion des projets		16	40	43	15	9	14	137
-Planification, conception et construction des projets	10	57	64	64	81	86	43	405
TOTAL (années-personnes)	10	73	104	107	96	95	57	543
% du temps des employés internes consacré aux projets*		78 %	65 %	65 %	85 %	90 %	89 %	73 %*
Dépenses globales sur des projets d'immobilisations ouvrages construits (en millions de $)		24 $	49 $	83 $	26 $	55 $	27 $	265 $
Nombre de projets de construction d'ouvrages entrepris		1,070	511	568	1,196	924	274	4,539

* Malgré le temps important consacré à la planification et à la conception de projets, le Ministère atteste que 90 % des ouvrages construits sont en fait conçus et réalisés par des experts-conseils du secteur privé. Il semble donc qu'une bonne partie du temps du personnel du Ministère est gaspillé sur des projets qui ne sont jamais réalisés ou sur du travail confié au secteur privé.

SERVICES DE GESTION IMMOBILIÈRE

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Fournir aux ministères, aux organismes et aux programmes du Ministère les services de gestion immobilière et autres services consultatifs connexes requis pour la gestion, le fonctionnement et l'entretien des biens immobiliers.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Les résultats comprennent des normes, lignes directrices et politiques, des services aux locataires, des stratégies relatives aux locaux et à l'optimisation de l'utilisation de ces locaux, des services d'exploitation tels que le chauffage et le nettoyage, des services techniques tels que l'électricité, la plomberie et les structures, ainsi que la location à bail de locaux pour d'autres ministères et agences du gouvernement et pour les programmes de TPC.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les travaux publics.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1995-86
Dépenses de fonctionnement	355,575	420,339
Dépenses d'immobilisations	760	760
Recettes	325,055	379,465
Années-personnes	4,876	4,733

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Ce service est responsable du fonctionnement et de l'entretien de plus de 8,319,000 mètres carrés de locaux. Son principal client est le Programme des locaux de TPC, suivi de la Société canadienne des postes, en vertu d'une

entente de gestion particulière. Des ententes de gestion existent également avec d'autres ministères et agences du gouvernement, par exemple la GRC, Via Rail et la Commission d'assurance-chômage.

Environ 28 % des dépenses brutes (y compris les déboursés pour le compte de clients) et 57 % des années-personnes du Programme des services sont affectées à ce service.

	Estimations 1984-85		**Estimations 1985-86**	
	Dépenses (000 $)	A.-P.	Dépenses (000 $)	A.-P.
Services de gestion immobilière	153,984	4,783	161,673	4,640
Soutien aux programmes	6,895	93	7,022	93
Sous-total	160,879	4,876	168,695	4,733
Déboursés au nom de clients	195,456	-	252,404	-
TOTAL	356,335	4,876	421,099	4,733

Les services sont subdivisés en quatre catégories :

a. **Gestion immobilière** : services requis pour satisfaire aux normes acceptables d'efficacité et d'économie; élaboration de stratégies et politiques, en vue d'une gestion efficace :mise en application d'autres programmes fédéraux tels que ceux des économies d'énergie, d'identité du gouvernement fédéral, de l'accessibilité pour les personnes handicapées; administration des contrats de location et d'autres ententes relatives à divers services aux locataires.

b. **Services techniques et d'exploitation** : services requis pour exploiter, entretenir et protéger les locaux existants selon des normes acceptables de propreté, d'utilité et d'efficacité; élaboration de stratégies et politiques ainsi que fourniture de conseils techniques pour s'assurer que les

nouveaux locaux sont conçus et construits selon des normes d'exploitation acceptables.

c. **Locaux** : expertise en matière de location, de cession à bail et de commercialisation, y compris détermination des frais de location recommandés et fixation des tarifs; mise en application des programmes d'optimisation de l'utilisation des locaux; élaboration de stratégies d'utilisation des locaux, fourniture de différents services tels que stationnement, magasins de vente au détail, logement, déménagement et installations spécialisées pour conférences; établissement et tenue d'un inventaire des installations; services consultatifs sur les locaux pour les agences centrales et d'autres ministères du gouvernement.

d. **Soutien aux programmes** : fourniture de personnel administratif et de gestion.

Les recettes tirées de ces activités comprennent la récupération des coûts des salaires, avantages et autres dépenses encourues pour le compte de clients.

Recettes et coûts récupérés, par source (milliers $)

	Prévision 1984-85		**Budget 1985-86**	
	$	**A.-P.**	**$**	**A.-P.**
Société canadienne des postes	126,691	712	126,408	712
Autres agences et ministères du gouvernement	7,886	13	59,879	197
Autres programmes de Travaux publics Canada :				
. Soutien à la gestion immobilière fédérale	27,071	433	21,638	431
. Logement	152,144	2,784	171,540	2,664
TOTAL	313,792	3,942	379,465	4,004
Récupération des coûts	88.4 %		90.2 %	
A. -P. facturables	80.8 %		84.6 %	

Le nombre d'années-personnes qui seront utilisées en 1985-1986 est évalué à 4,733, soit une réduction de 143 ou 3 % par rapport à 1984-1985. Les coûts des programmes du Ministère sont estimés à 169 millions de dollars, soit une augmentation de 5 millions de dollars ou 3 %. Les déboursés faits pour le compte de clients augmenteront de 61 millions de dollars, soit 3 %, pour atteindre 252 millions de dollars.

Les déboursés sont récupérés intégralement mais les frais d'administration ne sont pas facturés. En 1985-1986, le Ministère a mis en application une politique de facturation des coûts directs à tous les clients, à l'exception de la Société canadienne des postes, avec qui l'entente de gestion prévoit le versement d'une certaine redevance pour les frais généraux en plus des coûts directs. La facturation des coûts directs augmentera les recettes (autres que la récupération des déboursés) de 4.8 millions de dollars, soit quelque 360,000 $ de moins que l'augmentation des coûts correspondante.

L'exécution du programme est assurée par des bureaux régionaux et des bureaux locaux ainsi que par un groupe fonctionnel installé à l'administration centrale. En 1985-1986, le SMA-Immobilier disposera de 30 années-personnes et de 1.5 million de dollars; les quelque 4,703 années-personnes et 420 millions de dollars restants seront confiés au SMA-Opérations.

OBSERVATIONS

Comme dans le cas d'autres éléments de planification reliés aux services, les évaluations sont difficiles en raison du manque d'uniformité des années précédentes quant à la méthode de facturation et aux clients facturés. Le temps facturable a été évalué sur une base de données antérieures incomplète. On prévoit que la méthode de facturation sera basée sur le taux du marché ou sur l'autofinancement au cours de l'année financière 1986-1987; toutefois, plusieurs rapports indiquent que TPC ne sera pas prêt à l'appliquer à ce moment. La comparaison des coûts par rapport au secteur privé est impossible dans de nombreux cas parce qu'ils sont définis et comptabilisés différemment.

Il est certain que 4,733 années-personnes, ce qui représente 164.2 millions de dollars, seront utilisées pour cette activité en 1985-1986.

La Société canadienne des postes, le plus important client du Ministère, a occupé, en 1984-1985, 30 % des années-personnes et coûté 32.5 millions de dollars en salaires et autres coûts reliés au personnel. Pour 1985-1986, on prévoit 28.4 % et 34 millions de dollars. La Société peut mettre un terme à l'entente en donnant deux ans d'avis pour la main-d'oeuvre. Actuellement TPC récupère les coûts directs et une partie de ses frais généraux.

Les années-personnes affectées au contrat de la SCP se répartissent ainsi par région :

Région	**% des A.- P.**
RCN	moins de 1
Atlantique	30
Québec	35
Ontario	65
Ouest	50
Pacifique	45

Aucune diminution majeure des années-personnes n'est prévue jusqu'à l'année financière 1987-88 et aucun autre client important n'a pu être identifié pour ces services. De plus, les possibilités de recours à l'entreprise privée pour assurer les services présentement fournis par ces années-personnes ont été complètement épuisées.

La SCP a exprimé son mécontentement à l'égard du niveau de service actuellement fourni et le niveau des coûts de fonctionnement. La direction de la SCP a tiré avantage de l'importance de son volume d'affaires pour obtenir des concessions et des exemptions qui n'étaient pas comprises dans l'entente initiale. TPC devrait entamer des négociations avec la SCP afin de prendre en main les opérations, y compris le transfert de toutes les années-personnes affectées à ces services. À défaut de ce transfert, il faudrait négocier une nouvelle entente d'une durée définie (p. ex. 5 à 6 ans) pendant laquelle TPC convertirait ses services en ayant recours à l'entreprise privée et réduirait ainsi les années-personnes d'environ 1,400 (700 affectées aux propriétés dont la SCP a la charge et 700 aux propriétés occupées par la SCP mais dont la charge incombe à TPC).

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- Augmenter de façon importante le recours à l'entreprise privée pour les services de gestion et l'entretien des biens immobiliers de TPC.

- Adopter le plus tôt possible l'autofinancement pour les services de gestion immobilière de TPC.

- Élaborer un plan de restructuration organisationnelle pour TPC, pour le cas où la Société canadienne des postes mettait un terme à son entente de service.

SERVICES DE L'IMMOBILIER

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Fournir aux ministères, aux agences et aux programmes du Ministère des services de gestion immobilière et des services de consultation connexes pour l'évaluation, l'exécution des levés, l'acquisition, l'aménagement et l'aliénation des biens immobiliers.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Les résultats comprennent des répertoires immobiliers (RIC), des évaluations, des levés, des études de marché, des services d'administration des subventions, des acquisitions et des aliénations de différents types pour TPC et pour d'autres ministères, agences et sociétés d'État.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les travaux publics.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	23,421	29,374
Recettes	14,740	23,033
Années-personnes	281	276

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Les volumes d'affaires par activité sont les suivants :

Volumes d'affaires

	Réel 1983-84	Prévu 1984-85	Estimé 1985-86
Nombre d'acquisitions	599	965	880
Nombre d'évaluations	1,486	1,816	1,288
Nombre de levés	997	1,042	1,014
Nombre d'aliénations	541	524	549
Nombre de demandes de subvention aux municipalités	2,889	3,000	3,267
NOMBRE TOTAL de projets	6,512	7,347	6,998

L'acquisition comprend l'expropriation, l'achat, la location et les transferts et échanges de propriétés. On évalue les biens immobiliers désignés pour l'acquisition, l'aliénation ou la location. Il y a plusieurs catégories de levés : ceux qui sont faits pour les propriétés que l'on désire acquérir ou aliéner, les levés topographiques et hydrographiques, les levés de zonage des aéroports et les levés exigés par les lois sur la copropriété et sur les droits relatifs à la propriété du dessus. Les évaluations comprennent les analyses courantes des investissements, les études de faisabilité, les analyses de rentabilité, les études sur l'utilisation des terres, les études de marché, les études sur la gestion foncière fédérale, les études de présélection des sites, et les études de gestion des biens immobiliers. L'aliénation comprend les services reliés aux cessions à bail, aux échanges, aux transferts, à l'octroi de permis et à la démolition de structures ainsi que la vente. Les services reliés aux subventions aux municipalités comprennent les services requis pour la fixation et le paiement des subventions pour le compte d'autres ministères, d'organismes, de sociétés d'État et d'Affaires extérieures Canada ainsi qu'au propre compte du Ministère.

De plus, ce service de planification est aussi responsable du contrôle de l'affectation des biens immobiliers, - la tenue à jour du RIC, le soutien aux programmes - de la gestion et de l'administration, de l'information sur le rendement et de la justification des ressources relativement aux activités mentionnées.

Les évaluations et les levés sont souvent effectués par l'entreprise privée tandis que les autres activités sont généralement exécutées par le personnel interne.

Les recettes tirées de ces activités comprennent la récupération des salaires et avantages ainsi que des déboursés faits pour le compte des clients.

Recettes et récupération par source (milliers $)

	Prévisions 1984-85		Budget 1985-86	
	$	A.-P.	$	A.-P.
Autres ministères et organismes	228	5	8,931	79
Autres programmes de Travaux Publics Canada :				
- Soutien à la gestion immobilière fédérale	13,408	76	12,961	76
- Locaux	1,104	27	1,141	27
TOTAL	14,740	108	23,033	182
Pourcentage de récupération des coûts	62.9 %		78.4 %	
Pourcentage des années-personnes facturables	38.4 %		65.9 %	

L'augmentation importante prévue en 1985-1986 est due à des déboursés supplémentaires de 4.9 millions de dollars et à une augmentation de 3.4 millions de dollars dans la récupération des salaires et avantages. Pour 1985-1986, le total des coûts récupérés s'élève à 23,033,000 $, dont 15,256,000 $ pour les déboursés faits pour le compte des clients et 7,777,000 $ pour les salaires, les avantages, le fonctionnement et l'entretien. L'augmentation prévue des salaires et avantages résultera de l'application de la politique de facturation des coûts directs pour tous les services aux clients.

Le programme est exécuté par des bureaux régionaux et locaux. Pour 1985-1986, le chiffre global des années-personnes prévues est de 276 avec des dépenses de 14,118,000 $ (à l'exception des déboursés pour le compte de clients). Sur ce total, 54 années-personnes et 2,689,000 $ ont été affectés au SMA-Immobilier. Les 222 autres années-personnes et les 11,429,000 $ restants sont allés au SMA-Opérations.

OBSERVATIONS

L'évaluation de cet élément de planification est difficile parce que les données réelles actuelles et passées indiquent un manque d'uniformité soit dans la méthode de facturation des services, soit dans la facturation de tous les services à tous les ministères. Les prévisions futures sont basées sur des données passées incomplètes sur les heures facturables en raison de l'inexistence d'un système complet d'enregistrement des temps.

Ce qui est bien établi, c'est que le coût interne de la fourniture de ces services en 1985-1986 sera de 14,118,000 $, soit une augmentation de 8 % par rapport à la prévision de 1984-1985. Reste à savoir combien ces services coûteraient s'ils étaient fournis efficacement. Différentes études ont recommandé de déterminer ce coût par comparaison avec le secteur privé. Cela suppose que le secteur privé fournit ces services efficacement. Il est certain que les entreprises qui arrivent à survivre dans ce secteur réalisent un profit avant impôt de 10 à 15 % de leurs recettes.

L'application de cette facturation des coûts directs est le premier pas que fait le Ministère en vue d'atteindre la tarification en fonction du marché ou l'autofinancement d'ici l'année financière 1986-1987. Il faudra ensuite deux ans pour déterminer si le Ministère peut atteindre le niveau de rendement atteint par le secteur privé, et ce, dans des conditions de monopole. Dans l'intervalle, on prévoit qu'en 1985-1986 la facturation des coûts directs permettra de récupérer 55 % des coûts internes, contre 33 % en 1984-1985, ainsi que 66 % des 276 années-personnes.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, 54 années-personnes et 2,689,000 $ vont au SMA-Immobilier et le reste au SMA-Opérations. Les ressources accordées au SMA-Immobilier sont essentiellement des frais d'administration centrale reliés à l'établissement de normes et politiques. La plus grande partie des effectifs et crédits alloués au SMA-Opérations va aux régions. Premièrement, ce montant pour l'établissement de politiques semble excessif; deuxièmement, ce type d'affectation des ressources semble être le résultat d'un doublement des efforts puisque les deux groupes de ressources participent à la fourniture des mêmes services aux mêmes clients.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- Poursuivre les efforts afin d'atteindre le plus tôt possible l'autofinancement des services de l'immobilier sans qu'ils soient obligatoires.

- Réduire le personnel interne de TPC qui travaille dans les services d'évaluation, d'acquisition, d'aménagement et d'aliénation de biens immobiliers, en faisant davantage appel au secteur privé.

- Rationaliser la méthode de facturation des services de l'immobilier de TPC et réévaluer le nombre d'employés nécessaires à l'administration centrale pour gérer ses fonctions de service.

DRAGAGE ET SERVICES DE LA FLOTTE

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Confier au secteur privé les services de dragage, afin d'assurer une utilisation maximale de la capacité de dragage du secteur privé lorsque celle-ci est plus efficace et moins coûteuse que l'utilisation de la flotte de dragage de Travaux publics Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Loi portant affectation de crédits.

DESCRIPTION

Le gouvernement fédéral fournit des services de dragage dans toutes les régions du Canada. La responsabilité des programmes de dragage incombe aux différentes directions et corporations de transport maritime de Transports Canada, au ministère des Pêches et des Océans et à Parcs Canada. Travaux publics Canada donne les travaux à contrat au secteur privé ou les exécute lui-même grâce à sa propre flotte de dragage.

Travaux publics Canada ne fournit des services de dragage au moyen de sa flotte et de son personnel interne qu'au besoin, pour éviter des situations de monopole, pour réduire au minimum les coûts de mobilisation, pour assurer une intervention rapide et pour fournir des services aux clients de la façon la plus efficace possible. De façon plus précise, le projet doit avoir une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

a. nécessiter un type spécial de drague;
b. se trouver dans une zone inaccessible aux dragues du secteur privé;
c. être permanent et nécessiter une machinerie particulière;
d. être d'une ampleur limitée;

e. présenter du danger ou être situé dans une région éloignée;
f. être urgent;
g. dragage de matériaux particuliers ou de conditions géophysiques particulières;
h. dragage de plusieurs matériaux différents.

BÉNÉFICIAIRES

Les compagnies de dragage, des ministères (TC, MPO), des agences du gouvernement fédéral (Ports Canada, l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent), les usagers des ports et canaux, les propriétaires de navires et les compagnies maritimes.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
Salaires	9.7	10.6	11.3	11.3	11.3
Autres dépenses de F & E d'entretien	6.5	5.3	6.2	6.2	6.2
Immobilisations	1.4	-	5.5	10.1	12.5
Subventions et contributions	-	0.1	-	-	-
TOTAL	17.6	16.0	23.0	27.6	30.0
Recettes	7.0	7.3	17.5	17.5	17.5
Années-personnes	277	277	277	277	277

Le coût du dragage d'entretien effectué par le gouvernement canadien en 1983-1984 a été de 41.1 millions de dollars répartis entre Travaux publics Canada (17 millions), Transports Canada (19 millions) et le ministère des Pêches et des Océans (6 millions). La répartition de ces dépenses en pourcentage par région était la suivante :

Atlantique	33	Ouest	18
Québec	14	Pacifique	35

Les recettes globales en 1983-1984 ont été de sept millions de dollars. Les frais facturés aux utilisateurs couvrent presque tous les coûts de dragage (qui s'élevent à 1.8 million) des principaux ports et de la voie

maritime du Saint-Laurent ainsi qu'une partie des 6.89 millions des coûts de dragage des ports des commissions, des havres publics et des canaux historiques. Le dragage dans les voies navigables commerciales et dans les havres pour petites embarcations ne rapporte pas de recettes.

OBSERVATIONS

Ports Canada a la charge de 15 ports et il en confie généralement le dragage, à l'exclusion des canaux principaux, à l'entreprise privée sans l'intermédiaire de TPC. La Direction générale des havres et ports de Transports Canada finance actuellement la plus grande partie du dragage public aux neuf ports de la Commission des Grands lacs et de la Commission du Pacifique au moyen de dragues fournies par TPC. La Direction générale gère également le dragage aux 50 havres publics utilisant les services techniques de TPC, certaines dragues de TPC et certaines dragues du secteur privé. Le dragage de 1,400 havres pour petites embarcations est effectué par la flotte de dragage de TPC au coût de six millions de dollars. La Garde côtière canadienne utilise les services de dragage de TPC pour ses 15 chenaux principaux et ses 30 entrées de port. L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent a recours à l'entreprise privée pour tout son dragage et Parcs Canada fait appel à TPC pour ses travaux de dragage qui sont peu fréquents.

Vers la fin des années 1970, TPC s'occupait de 85 % du dragage du gouvernement fédéral et le matériel de TPC était utilisé pour 60 % des travaux. En 1982-1983, la part de dragage de TPC passait à 60 %, dont 70 % avec son propre matériel.

La demande de services de dragage augmente avec l'arrivée de plus grands navires, qui ont un plus grand tirant d'eau. Des coûts supplémentaires annuels de 16 millions de dollars sont prévus pour les havres pour petites embarcations et ces coûts supplémentaires sont de l'ordre de six millions de dollars annuellement pour les voies navigables commerciales.

En tant qu'organisme prestataire de services, TPC maintient qu'une capacité de dragage de base est nécessaire et que des fonds doivent être affectés à la modernisation de la flotte.

ANALYSE

Comme TPC est le seul organisme prestataire de services de dragage et que plusieurs ministères et agences ont besoin de tels services, il faut définir exactement qui a la responsabilité de quoi. Un comité interministériel a été formé pour étudier entre autres ce problème et son rapport,"Dragage pour le gouvernement du Canada", sera publié prochainement.

Il y aura toujours une demande pour les services de dragage, en particulier si l'usager n'a pas à payer. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les coûts du dragage augmenteront de façon importante si toutes les demandes sont satisfaites. Une politique de paiement par l'utilisateur pourrait imposer une certaine discipline à la demande. Sur le plan administratif, les frais à payer par l'usager pour le dragage devraient être intégrés à tous les autres frais de services de navigation afin d'éviter une perte du transport maritime commercial au profit des ports américains.

Le niveau de service (profondeur des chenaux et maintien ou pas de cette profondeur en tout temps) détermine les besoins en dragage. Ces besoins ont été chiffrés par TC, mais le MPO n'a pas encore instauré de système de classification des ports et des niveaux de service.

Le Vérificateur général a critiqué TPC au sujet des critères d'utilisation, de la comptabilité analytique et du partage des coûts pour la flotte de dragage.

Conformément à la politique actuelle, le dragage en eaux canadiennes ne peut se faire qu'à l'aide de dragues enregistrées, construites et modifiées au Canada. Actuellement, la construction de dragues ne représente qu'une petite partie de l'industrie de la construction navale au Canada. Par conséquent, cette barrière non tarifaire a peu d'importance pour l'industrie de la construction et de la réparation des navires au pays. La suppression de cette restriction pourrait stimuler la concurrence dans l'industrie du dragage. On ne prévoit pas que la barrière identique interdisant aux dragues canadiennes de travailler aux États-Unis sera supprimée dans un proche avenir.

OPTIONS*

Appliquer immédiatement les recommandations suivantes du Rapport sur la politique de dragage du Gouvernement du Canada :

a.	Compétence :	1. Les organismes au mandat territorial ont complète compétence pour le dragage (Parcs Canada par exemple)
		2. Les organismes au mandat fonctionnel ont complète compétence pour le dragage, par exemple la Direction des havres et ports de TC, pour les ports; la Garde côtière canadienne, pour les principaux chenaux; le MPO pour les havres pour petites embarcations
b.	Frais imposés aux usagers :	1. Imposer des frais aux usagers des cours d'eau
		2. Ces frais devraient être intégrés à tous les frais de services maritimes
c.	Niveau de service :	1. Le MPO devrait compléter la classification des ports

* Remarque : Le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers appuie les observations et solutions ci-dessus préparées par le Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises.

2. Le niveau de service correspondant à chaque catégorie de ports du MPO devrait être approuvé par le Conseil du Trésor

d. Participation accélérée du secteur privé :

1. TPC devrait fixer des dates cibles à partir desquelles de la moitié aux deux tiers du volume de dragage géré par TPC serait confié au secteur privé

2. La flotte de dragage de TPC devrait se limiter seulement au matériel nécessaire pour satisfaire aux besoins exceptionnels.

Il ne faut effectuer aucune acquisition les dragues pour TPC tant que l'impact des recommandations n'a pas été évalué.

Les conséquences de la suppression de la barrière non tarifaire protégeant l'industrie canadienne du dragage doivent être étudiées. S'il y a la moindre indication que cette mesure stimulerait la concurrence dans l'industrie du dragage, TPC devrait immédiatement commencer à réduire sa flotte, en commençant par les navires travaillant dans le golfe du Saint-Laurent.

Les économies réalisables grâce à l'application de la solution précédente proviendraient de la suppression du programme d'acquisition proposé pour remplacer ou remettre à neuf la flotte existante (100 millions de dollars) ainsi que de recettes supplémentaires de 20 millions de dollars en frais imposés aux usagers.

SERVICES MINISTÉRIELS ET ADMINISTRATIFS

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Fournir des services de gestion administrative, de gestion générale, d'élaboration des politiques et d'administration pour tous les programmes du Ministère.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

La fourniture de services d'administration et du personnel, des services de gestion et d'information financière, des services de planification et de contrôle des stratégies et des opérations, d'études consultatives et évaluatives.

Les bénéficiaires sont les autres programmes de Travaux publics Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les travaux publics.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	81,702	81,604
Recettes	886	1,039
Années-personnes	1,590	1,538

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Le coût de l'administration et du contrôle financier comprend les dépenses de fonctionnement des bureaux du sous-ministre, des sous-ministres adjoints, du secrétaire général, des directeurs généraux et des directeurs généraux régionaux.

Les dépenses et années-personnes prévues pour 1985-1986 sont les suivantes :

	milliers $	A.-P.
Sous-ministre	2,401	44
Secrétaire général	7,533	158
Directeur général, Affaires ministérielles	4,782	67
Sous-ministre adjoint, Finances	26,858	168
Directeur général, Personnel	6,111	135
Directeur, Relations publiques	911	13
Sous-ministre adjoint, Régime d'autofinancement	653	9
Sous-ministre adjoint, Opérations	32,355	944
TOTAL	81,604	1,538

Les trois sous-activités identifiées par le Ministère sont les bureaux administratifs (responsables de l'orientation du Ministère vers la réalisation de ses objectifs), les services de gestion générale (y compris l'élaboration et l'application des politiques, la planification et le contrôle, les services financiers et autres services de gestion et d'administration), la mesure du rendement et la justification des ressources, responsable de la mise sur pied et du suivi d'un nouveau cadre de planification opérationnelle, de l'implantation d'une structure révisée d'assignation des responsabilités, de l'application d'un système informatisé de gestion financière, de la mesure du rendement général et opérationnel et de la signature d'ententes avec tous les clients internes utilisant les services de ce programme).

Les recettes proviennent de la récupération des salaires du personnel affecté au soutien administratif de projets financés par les clients.

Deux pourcentages ont été établis pour mesurer le rendement : les coûts des services généraux et d'administration sous forme de pourcentage des dépenses globales du Ministère et le nombre d'années-personnes des services de contrôle financier et d'administration sous forme de pourcentage du nombre d'années-personnes pour tout le Ministère. Pour 1985-1986, ces pourcentages seront respectivement de 2.8 % et de 18 %.

OBSERVATIONS

Il est difficile de déterminer la valeur de ces pourcentages comme mesure du rendement. Le secteur privé, par exemple, a tendance à utiliser le rapport des frais d'administration aux recettes brutes, pour les opérations et les frais d'administration capitalisés sous forme de pourcentage du coût global du projet, pour les projets d'immobilisations. La définition des coûts varie d'un secteur à l'autre.

Des coûts de l'ordre de 80 à 85 millions de dollars semblent excessifs et le Ministère a reconnu qu'il faudrait les réduire. Dans un régime d'autofinancement, il faudra que la contribution des autres services couvre le coût de fourniture des activités administratives et générales pour ces services.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- Transformation, le plus tôt possible, de TPC en une agence de services communs et autofinancement dans des conditions non obligatoires.

- Rationalisation de la méthode de facturation des services de TPC et réduction du nombre de ses employés à l'administration centrale ainsi que de son personnel des services ministériels et administratifs affecté à la gestion de ses activités de service.

SECTION 7 - PROGRAMMES CENTRAUX DE SOUTIEN - TPC

INTRODUCTION

La gestion des biens fonciers du gouvernement fédéral ne relève pas des responsabilités de TPC. Le rôle de TPC consiste à conseiller le Conseil du Trésor et à administrer les divers programmes venant à l'appui de la gestion centrale des biens immobiliers. La gestion des activités de programmes devrait être confiée au Service de gestion des biens immobiliers dont nous proposons la création. La possession effective des biens immobiliers, soit directement, soit par l'intermédiaire de sociétés d'État, ne constitue pas la méthode la plus économique ou la plus efficiente de réalisation des objectifs sociaux plus vastes, et, de l'avis du Groupe d'étude, le gouvernement devrait envisager de mettre fin à cette pratique.

SITUATION

À l'origine, toutes les activités relatives aux biens immobiliers du gouvernement relevaient du ministère des Travaux publics (TPC). Au début des années 60, cependant, plusieurs ministères en assuraient l'exécution, et on avait accepté la pratique selon laquelle divers ministères ou organismes pouvaient acquérir des biens fonciers, à condition que les dépenses correspondantes aient été approuvées.

À titre de principal propriétaire foncier du Canada, le gouvernement fédéral a eu une influence profonde sur l'évolution de nombreuses villes, de par ses décisions d'acquisition et d'aliénation de biens. Durant les années 60 et 70, il a pris une série d'initiatives destinées à rationaliser sa gestion des biens immobiliers : un Répertoire immobilier central fut créé, sous la responsabilité de TPC; la Loi sur les expropriations fut modifiée en 1970, afin de confier au seul ministère des Travaux publics la responsabilité des expropriations foncières requises par les ministères et organismes fédéraux; en 1975, le Conseil du Trésor créa un Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé de la gestion foncière fédérale (CCCT/GFF), auquel fut confié le soin de coordonner et de diriger l'application d'une nouvelle politique.

Selon la politique du Conseil du Trésor, les propriétés fédérales doivent être gérées "de façon à allier la prestation efficace des services gouvernementaux à la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus vastes". Dans ce contexte, le rôle de TPC consiste à offrir des conseils et des services professionnels de gestion foncière aux ministères et organismes, pour les aider à planifier leurs besoins en biens immobiliers. La politique s'applique, à l'intérieur du pays, à tous les ministères et organismes inscrits aux annexes A, B et C de la Loi sur l'administration financière, à l'exception des terres des Indiens, des parcs nationaux et des terres territoriales. Les sociétés autonomes (anciennement inscrites à l'annexe D, devenue l'annexe C-II) sont encouragées à suivre cette politique.

La politique du Conseil du Trésor ordonne également à tous les ministères et organismes de signaler à TPC tout bien immobilier dont ils n'ont plus besoin. Ces biens sont alors transférés à TPC, qui les prend en charge jusqu'à ce qu'une décision d'utilisation soit prise par le CCCT/GFF.

À la fin des années 1970, la dissolution du ministère d'État aux Affaires urbaines a amené TPC à jouer un rôle plus important de planification et d'aménagement de terrains, non seulement en conseillant d'autres organismes, mais aussi en assumant directement la responsabilité des projets entrepris par le MEAU. C'est ainsi que TPC a assumé en 1979 la responsabilité de la Harbourfront Corporation de Toronto, et s'est servi de la Société immobilière des Travaux publics pour gérer les biens affectés par les 3,000 expropriations effectuées autour de l'aéroport de Mirabel.

Dans les années 1980, TPC est devenu l'instrument de certaines activités de gestion et d'aménagement de terrains, sous le prétexte qu'il était important de veiller à la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus vastes, dans le cadre de projets d'aménagement urbain de terrains portuaires. Pour faire pendant aux activités entreprises par la Harbourfront Corporation de Toronto, le gouvernement entreprit des projets portuaires semblables à Montréal, à Québec, à Chicoutimi et à Trois-Rivières. Afin de contourner les règlements régissant les activités foncières de TPC, la Société immobilière des Travaux publics (créée en 1956) fut transformée en 1981 en Société immobilière du Canada Ltée,

avec comme filiales la Société immobilière du Canada (Mirabel) Ltée, la Société immobilière du Canada (Le Vieux Port de Montréal) Ltée, la Société immobilière du Canada (Le Vieux Port de Québec) Ltée, la Société Place du Havre Canada, et la Société de construction des musées du Canada. Bien que la société-mère contrôle la majorité des actions des deux dernières filiales, les actions assorties du droit de vote ont été transférées au ministre des Transports et au ministre des Communications, respectivement, pour qu'ils puissent superviser la construction du Pavillon canadien de l'Exposition de 1986 à Vancouver, du Musée des Beaux-Arts à Ottawa et du Musée national de l'Homme à Hull.

Également au début des années 1980, TPC a assumé pour l'ensemble du gouvernement la responsabilité centrale du versement aux municipalités des subventions tenant lieu d'impôts, ainsi que la responsabilité de divers projets spéciaux pour des immeubles fédéraux (accès des handicapés, utilisation de l'énergie solaire, décontamination de l'amiante, et élaboration de certaines mesures d'urgence).

OBSERVATIONS

La politique de gestion foncière fédérale a ajouté une dimension très importante aux responsabilités de TPC : conseiller le Conseil du Trésor et tous les ministères et organismes, et administrer des biens au nom du gouvernement. C'est cette politique de gestion foncière fédérale, qui privilégie la réalisation d'objectifs "plus vastes" que la simple prestation de services fonciers aux organismes de l'État, qui a donné son nouveau mandat à TPC et son nouveau rôle au Conseil du Trésor.

Bien que TPC ait dû assumer de plus grandes responsabilités en matière d'acquisition et d'aliénation de biens immobiliers, de gestion du Répertoire immobilier central, de versement de subventions aux municipalités, de prévention des incendies et de réaménagement urbain, le Ministère n'était pas maître chez lui. En effet, le Conseil du Trésor assumait de facto le rôle de gestionnaire central des biens immobiliers, en publiant des politiques, des circulaires et des directives primant celles de TPC. Le Conseil du Trésor n'assumait pas la responsabilité opérationnelle de la mise en oeuvre de ses politiques, ni du contrôle de leur application. Dès le départ, les rôles et responsabilités respectifs des deux organismes furent trop

flous. TPC était un organisme d'administration, mais non une antenne opérationnelle du Conseil du Trésor, car celui-ci ne s'occupait pas de la gestion quotidienne des opérations. Il y avait donc là une carence structurelle.

Les programmes destinés à appuyer la gestion centrale du gouvernement et relevant de TPC restent isolés les uns des autres, sur le plan administratif. Ainsi, des subventions tenant lieu d'impôts sont régulièrement payées (pour plus de 250 millions de dollars par an) sans que l'on analyse les conséquences au niveau des relations fédérales-provinciales; le Répertoire immobilier central fonctionne, mais on ne peut trouver à TPC ou au Secrétariat du Conseil du Trésor aucun cadre qui ait le pouvoir d'exploiter les informations pertinentes pour améliorer la gestion; des études d'utilisation des sols sont préparées par TPC pour le CCCT/GFF, mais, sur les 508 recommandations formulées au cours des 10 dernières années pour corriger des cas de sous-utilisation de biens immobiliers, 28 seulement ont été mises en oeuvre.

Même si notre Groupe d'étude examine en détail dans un autre rapport les pratiques d'aliénation des biens excédentaires, il convient de souligner qu'avant la politique de gestion foncière fédérale adoptée par le Conseil du Trésor en 1975, 97 % des biens excédentaires étaient vendus. Depuis 1975, la politique du Conseil du Trésor stipule que les biens fonciers fédéraux dont un ministère ou un organisme n'a plus besoin doivent normalement rester propriété fédérale, afin de contribuer à la réalisation des objectifs plus vastes du gouvernement. Depuis lors, peu de biens ont été vendus, et encore moins à leur valeur marchande. Pendant dix ans, aucun organisme ni aucun cadre supérieur n'ont été chargés d'analyser les conséquences de cette politique. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de regrouper les responsabilités de gestion et d'exploitation actuellement partagées de manière insatisfaisante par le Secrétariat du Conseil du Trésor et par TPC pour les confier à un seul Service de gestion des biens immobiliers.

La politique fédérale consistant à accroître le parc foncier du gouvernement et à assurer la réalisation d'objectifs plus vastes, surtout "sociaux", s'est traduite par des dépenses considérables de réaménagement de terrains portuaires en milieu urbain. Depuis la dissolution du ministère d'État aux Affaires urbaines en 1978, TPC a

consacré des centaines de millions de dollars à l'acquisition, à l'aménagement et à l'exploitation de tels projets. Sans vouloir contester le pouvoir du gouvernement fédéral de contribuer au développement régional, le Groupe d'étude tient à remettre en cause le principe voulant que le gouvernement fédéral possède et exploite des équipements publics, résidentiels, commerciaux et récréatifs dans des quartiers urbains polyvalents.

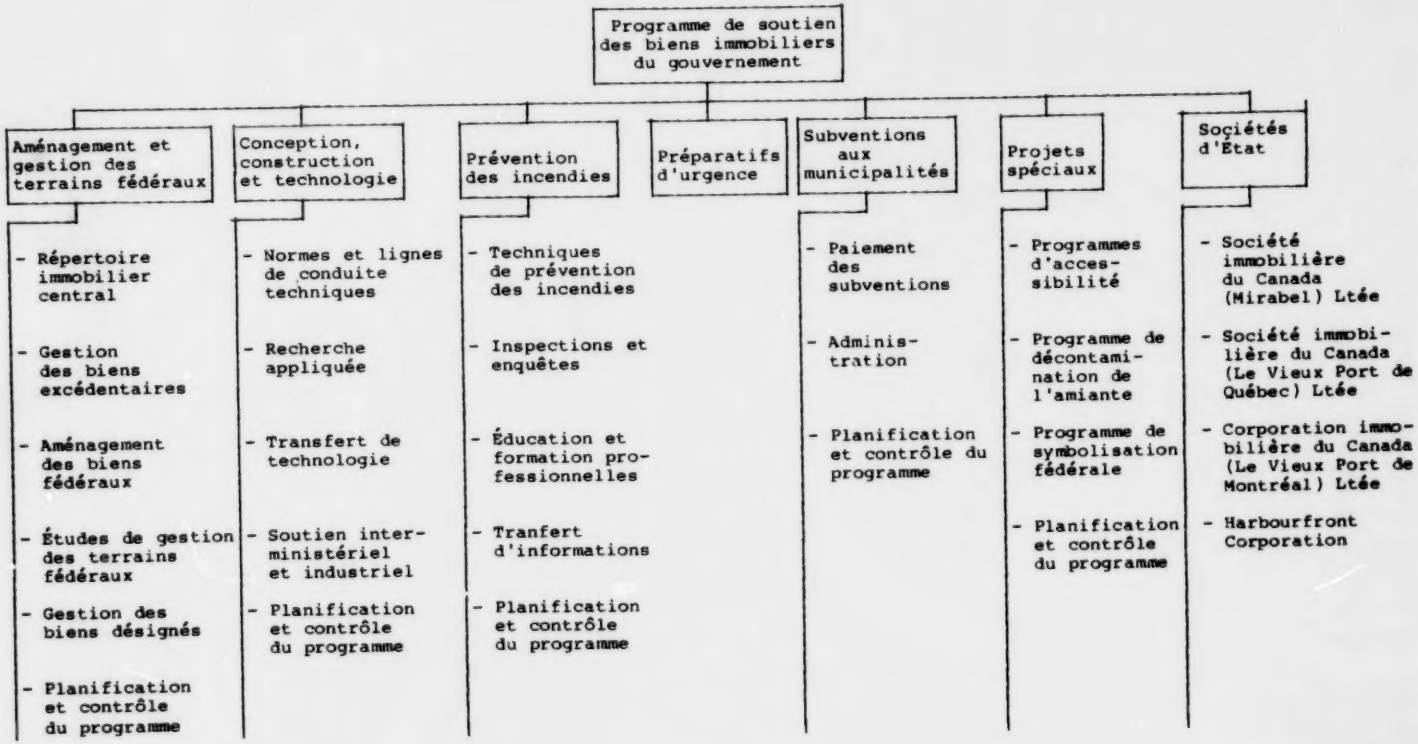
La propriété de biens immobiliers, et les ententes qui en résultent (concernant des droits sur l'espace aérien, des utilisations désignées, etc.) créent pour le gouvernement fédéral des obligations à long terme dans des domaines où il n'a pas nécessairement d'intérêts légitimes. Par exemple, bien que les gouvernements fédéral et provinciaux soient convenus de transformer le pavillon canadien de l'exposition internationale de 1986 (qui aura coûté 100 millions de dollars) en un Centre des congrès et du commerce qui serait remis à la ville de Vancouver, celle-ci, qui n'a pas participé aux négociations, a refusé cette offre.

La création et l'utilisation de nombreuses sociétés d'État pour contourner la réglementation gouvernementale touchant les contrats et les diverses pratiques d'emploi suivies par TPC et tous les autres ministères fédéraux font ressortir l'impérieuse nécessité de réexaminer les textes régissant actuellement la gestion des biens immobiliers et imposant des restrictions aux ministères et organismes fédéraux. Lorsque l'exception devient la règle, il est temps de modifier la règle. Le Groupe d'étude doute cependant qu'il soit nécessaire de confier à une société d'État le soin d'exploiter et d'aliéner les biens excédentaires situés au voisinage de l'aéroport de Mirabel, puisque TPC en a assumé la responsabilité à diverses reprises depuis l'expropriation des terrains.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement fédéral envisage de cesser les activités de réaménagement urbain entreprises par l'intermédiaire de TPC ou de sociétés d'État, et qu'il cherche à se retirer des projets de réaménagement dont il a la propriété. Le Groupe d'étude recommande par ailleurs que les subventions à l'urbanisation soient octroyées à l'avenir sous forme de subventions et contributions accordées par le ministère de l'Expansion industrielle régionale.

Nous estimons que l'application de ces mesures se traduira par une économie annuelle de 10 millions de dollars provenant de la réduction des activités des sociétés d'État; par une économie de plus de 200 millions de dollars au cours des 5 prochaines années, somme qui correspond aux coûts que le gouvernement n'aura pas à assumer pour ses projets de réaménagement urbain; et par une augmentation de recettes pouvant atteindre 150 millions de dollars au cours des 3 prochaines années, du fait de l'aliénation des biens fédéraux dans les projets de réaménagement urbain des terrains portuaires.

Activités des programmes centraux de soutien



GESTION ET AMÉNAGEMENT DES TERRAINS FÉDÉRAUX

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Offrir au gouvernement des services de consultation et de mise en oeuvre concernant les biens fonciers et immobiliers fédéraux.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Travaux publics Canada offre au gouvernement un service de coordination de la gestion et de l'aliénation des divers biens immobiliers fédéraux dont le gouvernement n'a plus besoin, et joue le rôle d'agent du Conseil du Trésor. TPC contribue également au développement socio-économique de diverses municipalités, grâce à ses projets de réaménagement urbain.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les travaux publics (article 9)
Loi sur le parc de Kingsmere
Loi sur la maison Laurier
Loi sur les résidences officielles
Loi sur les biens de surplus de la Couronne
Loi sur les concessions de terres publiques

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	38 656	37 181
Dépenses en capital	11 518	8 512
Paiements de transfert	13 783	8 246
Années-personnes	2	2

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Avec le Programme de gestion et d'aménagement des terrains fédéraux de TPC, le gouvernement s'est doté d'un service de consultation et d'administration venant à l'appui

des activités de gestion des biens immobiliers et fonciers fédéraux. Le programme comprend les six activités suivantes.

Répertoire immobilier central. Ce Répertoire, d'un coût annuel de 350,000 $, permet au Ministère de tenir un inventaire de tous les biens possédés ou loués par tous les ministères et organismes fédéraux, au nom de l'État. Les informations sont fournies par les ministères propriétaires, et l'on estime qu'environ 97 % des biens détenus par l'État y sont répertoriés.

Gestion des biens excédentaires. En 1984, le Ministère a consacré 4.3 millions de dollars à la gestion et à l'entretien de biens excédentaires, chiffre qui ne comprend pas le coût des subventions tenant lieu d'impôts municipaux. Ce sont les ministères eux-mêmes, ou TPC, qui déclarent que tels ou tels biens sont excédentaires, et TPC en assure l'entretien jusqu'à ce qu'ils soient aliénés. En 1984, la vente de tels biens a produit des recettes de 7 millions de dollars.

Aménagement des biens fédéraux. Le Ministère s'occupe de la planification requise pour l'aménagement et l'aliénation des biens excédentaires et sous-utilisés, par exemple au Canal Welland (1 million de dollars) ou sur des terrains portuaires à Trois-Rivières (5 millions de dollars). Il fournit les fonds nécessaires à la réalisation des objectifs socio-économiques de la politique de gestion foncière fédérale, et au paiement des contributions aux municipalités et aux provinces dans le cadre d'Ententes de développement économique et régional, dont on peut donner en exemple les paiements consacrés à des projets réalisés à Sault-Sainte-Marie (4.6 millions de dollars) et à Moncton (2.9 millions de dollars).

Études de gestion des terrains fédéraux. Il s'agit ici d'activités venant à l'appui du Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé de la gestion foncière fédérale (CCCT/GFF), notamment d'études sur l'utilisation des terrains et les conséquences socio-économiques des décisions d'acquisition, d'aliénation et de réutilisation des biens fonciers. Ces études sont présentées sous la forme de rapports de contrôle locaux ou de rapports de gestion foncière fédérale.

Gestion des biens désignés. Le Ministère assure l'acquisition, l'exploitation et l'entretien de propriétés

qui lui sont spécialement désignées par le gouvernement, par exemple les résidences officielles (3.2 millions de dollars), Goose Bay (22 millions de dollars), les édifices et terrains du Parlement (5.3 millions de dollars), le Centre de l'Association récréative (0.75 million de dollars), et d'autres propriétés (2 millions de dollars), pour un coût total de 33.5 millions de dollars en 1984-1985.

En résumé, les sommes suivantes (en millions de dollars) ont été dépensées en 1984-1985 pour les activités susmentionnées :

Répertoire immobilier central	0.33 million
Gestion des biens excédentaires	4.32 millions
Aménagement des biens fédéraux	28.55 millions
Études de gestion des terrains fédéraux	0.77 million
Gestion des propriétés désignées	33.57 millions
TOTAL	67.56 millions

Les services requis par ce programme proviennent soit du Programme des services de Travaux publics (environ 473 années-personnes et 16 millions de dollars de salaires et de frais d'exploitation), soit de contrats de sous-traitance avec le secteur privé. Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 37 millions de dollars, soit 69 % du programme, et les dépenses en capital à 8.5 millions de dollars, soit 16 %.

OBSERVATIONS

TPC fournit certains types de services au Conseil du Trésor en l'aidant à assurer la gestion des biens immobiliers de l'ensemble du gouvernement. Ainsi, le Répertoire immobilier central (RIC) est exploité par Travaux publics pour le Conseil du Trésor, et contient des informations sur l'emplacement, le ministère détenteur, la taille, le coût d'origine et les occupants des divers biens immobiliers. Étant donné le caractère limité des informations disponibles, cette base de données est d'un intérêt lui aussi limité sur le plan de la gestion, tant pour les divers ministères que pour l'organisme central chargé de la planification ou de la gestion. Le RIC devrait être un système plus souple pour devenir un véritable outil de gestion.

Toujours au nom du Conseil du Trésor, TPC réalise des études sur les propriétés susceptibles de se prêter à de meilleures utilisations. Les rapports sont adressés au Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé de la gestion foncière fédérale (comité de fonctionnaires présidé par le Secrétariat du Conseil du Trésor). Ces rapports constituent le seul effort entrepris dans l'ensemble du gouvernement pour rassembler des informations sur les possibilités d'utilisation optimale des biens immobiliers de l'État. Ils ne contiennent aucune analyse des conséquences économiques de la sous-utilisation des biens concernés.

Selon le Groupe d'étude, il semble exister une carence importante au niveau du processus de prise de décisions en gestion des biens immobiliers. Ni TPC, ni le CCCT/GFF n'ont obtenu de résultats probants pour améliorer l'utilisation des propriétés de l'État. Depuis la création des rapports susmentionnés, en 1978, on a pu identifier plus de 508 cas de biens susceptibles de se prêter à une utilisation plus intensive. Or, jusqu'à présent, on n'a pas pu dénombrer plus de 28 cas de réalisation du potentiel identifié.

De temps à autre, le gouvernement confie à TPC la responsabilité de programmes ou projets ne correspondant pas parfaitement au mandat de tel ou tel ministère ou organisme. Ainsi, au début des années 1970, suite à la baisse des activités de l'aéroport de Goose Bay, au Labrador (qui fut une base de lancement d'opérations militaires outre-mer durant la Deuxième Guerre mondiale), Travaux publics fut chargé d'assumer les biens excédentaires dont la Défense nationale et Transports Canada n'avaient plus besoin. L'entretien des 400 bâtiments concernés a coûté plus de 20 millions $ et 300 années-personnes par an à TPC, pendant qu'un projet d'utilisation à long terme était élaboré. Dans le cadre du projet annoncé, il est prévu que TPC modernise et exploite les équipements de façon à préserver les emplois et à soutenir les collectivités locales. Est-il vraiment nécessaire d'utiliser trois ministères pour gérer les divers éléments de cette petite collectivité?

TPC offre également une contribution annuelle au Centre de l'Association récréative du service public. Ces sommes ne profitent qu'aux membres de l'Association résidant à Ottawa, et ne sont justifiées par aucune convention collective ni aucune entente sur des avantages sociaux à offrir aux fonctionnaires.

Lors de la dissolution du ministère d'État aux Affaires urbaines, en 1978, TPC a dû assumer la responsabilité de certains des projets de réaménagement urbain entrepris par ce ministère. Depuis 7 ans, TPC contribue de plus en plus assumant directement le contrôle de sociétés d'État, soit en en créant de nouvelles, dans le but d'achever les projets de réaménagement portuaire entrepris dans des villes telles que Québec, Montréal, Chicoutimi, Welland, Saint John, etc. Quel est donc le vrai mandat du Ministère : appuyer les activités du gouvernement, ou contribuer au développement économique régional? Ne revient-il pas au ministère de l'Expansion industrielle régionale de jouer le rôle principal dans ce domaine, ou toute activité concernant les biens immobiliers participe-t-elle automatiquement du mandat de Travaux publics Canada? Il a quelques années, TPC avait été invité à soumettre au Cabinet un projet de politique fondamentale dans ce domaine, mais la question reste pendante.

TPC gère également un certain nombre de propriétés de la Capitale nationale ayant valeur de symbole ou faisant partie du patrimoine (édifices du Parlement, Cénotaphe, etc.). Il existe cependant encore un chevauchement de responsabilités entre TPC et la CCN en ce qui concerne la gestion de ces propriétés. Le gouvernement a-t-il vraiment besoin de deux organismes différents pour gérer les mêmes biens, c'est-à-dire de TPC pour l'entretien des équipements, et de la CCN pour le contrôle des activités de conception et d'entretien paysager? TPC a déjà désigné ces biens comme extérieurs à son mandat fondamental, mais ils font bien partie intégrante des plans fédéraux de la Commission de la Capitale nationale.

Les principales questions concernant la multitude d'activités entreprises dans le cadre de ce programme sont directement reliées au rôle et au mandat du Ministère :

- TPC est-il un organisme de contrôle du Conseil du Trésor ou un organisme de service pour certains clients?

- TPC devrait-il être l'organisme gouvernemental remplaçant l'ancien ministère d'État aux Affaires urbaines, ou le fournisseur des locaux requis par le gouvernement?

- TPC devrait-il être un organisme d'octroi de subventions de développement régional, économique et social, ou le prestataire efficient des services requis par les activités gouvernementales?

Le Conseil du Trésor devrait mieux définir le rôle de TPC comme organisme de services, et clarifier son propre rôle en matière de gestion des biens immobiliers. Par contre, le gouvernement pourrait aussi retirer les responsabilités opérationnelles de TPC et les intégrer clairement au mandat du Secrétariat du Conseil du Trésor, ou d'un organisme central de gestion des biens immobiliers.

Si le gouvernement désire que TPC continue à assurer l'exploitation d'une grande variété de propriétés spéciales, il devrait lui rendre les responsabilités actuellement exercées par les Sociétés immobilières du Canada, qui en émanent de toute façon directement. Par contre, le gouvernement pourrait aussi décider d'enlever à TPC la gestion des propriétés spéciales et le mandat de contribuer au développement économique régional, de façon à limiter son rôle à la gestion des locaux de l'État. Toute contribution future au développement régional et économique pourrait être assurée par le biais de subventions accordées aux niveaux de gouvernement appropriés, ou au secteur privé, sans confier la propriété et l'exploitation directe des projets à TPC.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

- La responsabilité des activités de TPC à l'appui de la gestion centrale des biens immobiliers, par exemple du Répertoire immobilier central et des études de gestion des terrains fédéraux, devrait être confiée à un organisme central de gestion des biens immobiliers.

- TPC devrait cesser de donner des contributions à l'Association récréative du service public.

- La responsabilité de la conservation, de la gestion et du financement de Goose Bay, au Labrador, devrait être confiée à un ministère de programme (par exemple, au ministère de la Défense nationale ou au ministère de l'Expansion industrielle régionale). TPC pourrait fournir ses services en les facturant.

- La responsabilité de la conservation et du financement des propriétés désignées dans la RCN, telles que les édifices du Parlement et les résidences officielles, devrait être confiée à la Commission de la Capitale nationale. TPC s'engagerait à fournir ses services à la CCN.

- Il convient d'imposer un moratoire à toute nouvelle dépense concernant les projets de réaménagement urbain, tant que le Cabinet n'aura pas été saisi d'une révision de la politique concernant le rôle fédéral en la matière et portant sur le niveau de financement correspondant.

- Les programmes entrepris à l'appui des objectifs sociaux, économiques ou environnementaux plus vastes devraient être mis en oeuvre par des ministères autres que TPC et au moyen de mécanismes de financement autres que la propriété directe.

LA HARBOURFRONT CORPORATION

OBJECTIF

Aménager les terrains de la Harbourfront Corporation pour en faire le quartier portuaire central de la ville de Toronto, tout en les préservant et en les aménageant en lieux publics, et en permettant à la société d'atteindre l'autonomie financière.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Création d'un environnement regroupant des quartiers résidentiels, commerciaux et de bureaux, au milieu d'un parc public.

DOCUMENTS HABILITANTS

Lettres patentes émises le 14 juillet 1978 en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales de l'Ontario. Société inscrite à l'annexe C, partie I SC 1983-84 c.31.
Le ministre des Travaux publics est le ministre désigné responsable en vertu du décret CP 1980-1622 (13 juin 1980).

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984/84	1985/86
Dépenses de fonctionnement	8,855	10,084
Dépenses en capital	23,093	6,291
Recettes	8,039	9,893

DESCRIPTION DU PROGRAMME

En 1972, le gouvernement fédéral annonçait son intention d'acquérir des terrains au centre de Toronto, en bordure du lac, et de les aménager à l'intention du public. De 1972 à 1976, plusieurs ministères s'efforceront de proposer des plans d'aménagement, mais sans jamais parvenir à un consensus.

En 1976, le gouvernement fédéral utilisait une société ontarienne numérotée, acquise durant l'expropriation, pour créer la Harbourfront Corporation, en plaçant des représentants locaux au sein de son Conseil d'administration.

En 1979, une structure d'aménagement fut approuvée par le gouvernement fédéral et, en 1980, une "entente de gestion" fut signée par le ministre des Travaux publics et la Harbourfront Corporation. En 1981, les quatre niveaux de gouvernement approuvaient un ambitieux plan d'aménagement.

Le plan prévoit la rénovation complète des 92 acres assemblées par la Société, de façon à en faire un quartier d'immeubles résidentiels, commerciaux et publics, avec des parcs, des marinas et des promenades publiques. À l'achèvement du projet (autour de 1991), le quartier regroupera des bureaux, des hôtels, des immeubles commerciaux, des appartements en location et en copropriété, des édifices historiques préservés et restaurés, des salles de spectacles, des salles de concert, des restaurants et des équipements récréatifs. On prévoit que le secteur privé y réalisera plus de 500 millions de dollars d'aménagements (essentiellement sous la forme de 3,500 logements et 150,000 mètres carrés de bureaux et de commerces).

Outre les coûts d'expropriation, s'élevant à 50 millions de dollars, le gouvernement fédéral a consacré environ 50 millions de dollars aux travaux d'infrastructure et 8 millions de dollars aux activités de la Société.

Considérant les investissements et les recettes provenant des immeubles locatifs, des terrains de stationnement et des équipements sociaux et culturels, la Société estime qu'elle deviendra autonome (c'est-à-dire pourra fonctionner sans crédits fédéraux) en 1986-1987, soit un an plus tôt que prévu.

La société elle-même reste modeste et sous-traite la gestion de la plupart de ses divers projets récréatifs, culturels et artistiques. En 1984-1985, ses frais de personnel se sont élevés en tout à 3.9 millions de dollars. La même année, ses frais de fonctionnement ont atteint 8.8 millions de dollars, et ses dépenses en capital 23 millions de dollars (ce qui ne tient pas compte des aménagements financés par le secteur privé).

OBSERVATIONS

Si l'on en juge par le titre d'un article du Globe and Mail (du 11 mars 1984), "Harbourfront doit être un modèle pour le secteur privé". Les investissements directs du gouvernement fédéral s'éleveront à environ 100 millions de dollars, et ceux du secteur privé à environ 500 millions de dollars. On estime que les retombées financières du projet atteindront 89 millions de dollars d'ici 1991, sous forme de recettes municipales et de taxes foncières et commerciales, et 103 millions de dollars sous forme d'impôts provinciaux et fédéraux sur le revenu. Le projet, qui aura permis de créer 43,000 emplois permanents, attire environ 2,5 millions de visiteurs par an.

Le projet a déjà permis de transformer des entrepôts abandonnés, des élévateurs à grains et des voies ferrées en équipements récréatifs et commerciaux divers. D'ici 1991, 5 à 10,000 personnes y auront également établi domicile.

La Société est un outil très efficace de planification d'un projet d'aménagement foncier exigeant la collaboration et l'approbation de tous les niveaux de gouvernement. Elle permet par ailleurs d'achever les travaux de planification et d'aménagement foncier beaucoup plus rapidement que ne le ferait la procédure ministérielle normale, et elle facilite les consultations intergouvernementales ainsi que les négociations entre les secteurs public et privé.

Étant donné que le mandat de la Harbourfront Corporation portait essentiellement sur le réaménagement foncier, d'aucuns se demandent si elle peut légitimement financer des activités culturelles et récréatives. C'est toutefois en attirant des visiteurs dans le quartier, entre autres, qu'elle a réussi à attirer des promoteurs prêts à y réaliser des investissements.

La Société atteindra apparemment l'autonomie financière en 1986-1987. Elle est actuellement inscrite à l'annexe C-I de la Loi sur l'administration financière, mais elle souhaite jouir d'une plus grande autonomie décisionnelle, ce qui l'a poussé à demander l'inscription comme société "commerciale" de l'annexe C-II.

Étant donné qu'elle n'aura bientôt plus besoin de capitaux directs de l'État, elle pourrait sans aucun doute bénéficier d'une inscription comme société "commerciale" qui lui donnerait plus d'indépendance.

Considérant par ailleurs que "l'entente de gestion" signée par le ministre des Travaux publics et la Société arrive à expiration en juin 1987, il conviendrait de négocier une nouvelle entente le plus rapidement possible, dans le but de favoriser la réalisation des objectifs de la Société.

Les terrains gérés par la Société ne lui appartiennent pas, puisqu'ils sont la propriété de la Couronne et sont détenus à ce titre par le ministre des Travaux publics. Les recettes provenant de toute vente de terrain à des entrepreneurs privés sont versées au Fonds du revenu consolidé, la Société recevant les intérêts que produirait une somme équivalant au prix de vente, ce qui finance une partie de ses frais d'exploitation. Elle utilise également les recettes des baux emphytéotiques (99 ans) pour financer ses frais d'exploitation. D'aucuns se demandent si cette méthode de financement des activités de la Société ne représente pas en fait un octroi de subventions fédérales n'ayant pas été explicitement approuvées par le gouvernement.

La Société est un organisme à but non lucratif, ce qui signifie que ses profits éventuels sont consacrés au financement des travaux d'amélioration des infrastructures, des activités courantes et des activités culturelles.

Actuellement, la Société n'est pas habilitée à négocier des ententes, par exemple avec la ville de Toronto, sans obtenir l'autorisation expresse du ministre des Travaux publics. Elle n'a pas non plus le droit d'emprunter, alors qu'il lui serait très avantageux de pouvoir s'adresser aux marchés financiers privés pour ses fonctions d'aménagement de terrains et de gestion de propriétés. Finalement, elle n'a pas non plus le droit d'accorder des prêts, ce qu'elle souhaiterait pouvoir faire, surtout dans le cadre des baux qu'elle signe avec ses locataires, pour leur permettre de réaliser des travaux d'amélioration.

Étant donné que la Société aura atteint ses objectifs d'ici 5 ans, et qu'il faudra alors mettre en place une structure de gestion à perpétuité des terrains et des ententes, on pourrait très certainement envisager sa privatisation et son retrait du domaine fédéral.

Le problème qui se pose est de savoir s'il y a lieu de maintenir la présence et la visibilité du gouvernement fédéral dans la région de Toronto, si le gouvernement

souhaite tirer un certain profit de son investissement initial de 100 millions de dollars et, dans l'affirmative, comment, et quelles seraient les conséquences de la privatisation sur le statut "non lucratif" de la Société et sur les ententes juridiques négociées avec le secteur privé.

Les autres solutions envisageables sont la vente d'actions de la Société aux habitants de la région de Toronto, ou le transfert de la Société à la municipalité régionale de Toronto ou au gouvernement de l'Ontario.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'adopter une politique générale concernant la participation des autorités fédérales à tout projet de réaménagement urbain de terrains portuaires, et que le ministre des Travaux publics soit invité à recommander au gouvernement des méthodes susceptibles de transférer la Harbourfront Corporation au secteur privé ou à un autre niveau de gouvernement.

SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE DU CANADA LTÉE

OBJECTIF

Effectuer des paiements à certaines sociétés d'État filiales, conformément aux ententes approuvées par le gouverneur en conseil. Les filiales de la Société immobilière du Canada Ltée sont :

La Société immobilière du Canada (Mirabel) Ltée
La Société immobilière du Canada (Le Vieux-Port de Québec) Ltée
La Société immobilière du Canada (Le Vieux-Port de Montréal) Ltée.

RÉSULTATS

Des sommes sont versées aux filiales, conformément aux budgets de fonctionnement et d'immobilisations approuvés, pour permettre à chacune d'entre elles d'assumer ses responsabilités telles que décrites au chapitre pertinent ci-dessous.

DOCUMENTS HABILITANTS

Lettres patentes émises le 7 mars 1956 au titre de la partie I de la Loi sur les compagnies, de 1934. Inscription comme société-mère à l'annexe C-I de la Loi sur l'administration financière, SC 1983-84, c. 31. Le ministre des Travaux publics est le ministre approprié désigné par le décret du conseil C.P. 1984-132 (19 janvier 1984).

Chaque filiale a été constituée en société au titre de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	68,866	11,423

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La Société immobilière du Canada Ltée

Constituée à l'origine comme Société immobilière des Travaux publics, en 1956, avec la mission de détenir le bail d'une propriété sise à Londres, en Angleterre, et de deux propriétés situées sur des réserves indiennes, au Canada, la Société a changé de nom et de mandat en 1981. Depuis lors, elle a le pouvoir d'acquérir, d'acheter, de louer, de détenir, d'améliorer, de gérer, d'échanger, de vendre ou d'aliéner des biens réels ou personnels. Son Conseil d'administration, composé de cadres supérieurs de Travaux publics Canada, relève du ministre des Travaux publics. La Société est une société-mère sans budget propre. Elle a trois filiales.

Les filiales sont assujetties aux restrictions suivantes : elles ne peuvent créer de filiales sans l'autorisation du Conseil du Trésor; elles ne peuvent emprunter d'argent ni émettre de titres, d'hypothèques ou d'autres obligations sans l'approbation du Conseil du Trésor; leurs règlements doivent être approuvés par l'actionnaire; leurs président et vice-président exécutif sont nommés par l'actionnaire. Bien que l'actionnaire soit officiellement la Société immobilière du Canada Ltée, il s'agit en fait du ministre des Travaux publics. Il convient également de signaler que les filiales ne possèdent pas de terrains, lesquels "appartiennent" au ministre des Travaux publics (du chef de Sa Majesté), qui a négocié avec chacune d'entre elles une entente distincte d'administration et de gestion d'une durée de 5 ans. Aucune des filiales n'est autorisée à conserver de revenus, ceux-ci étant versés au Fonds de revenu consolidé du gouvernement. Les besoins financiers des filiales sont couverts par des affectations budgétaires.

La Société immobilière du Canada (Mirabel) Ltée

À l'origine, l'expropriation des 38,850 hectares (96,000 acres) de terrains et la gestion des 36,420 hectares de terrains périphériques de l'aéroport de Mirabel, au Québec, furent confiés au ministère des Travaux publics. En 1978, la gestion des terrains fut confiée à un Conseil d'administration, par le truchement de la Société immobilière des Travaux publics (rebaptisée ensuite la Société immobilière du Canada Ltée). En 1979, le Conseil d'administration fut dissout et ses responsabilités rendues

au ministère des Travaux publics. En 1981, elles furent confiées à la Société immobilière du Canada (Mirabel) Ltée, qui a pour mandat de gérer les terrains périphériques de l'aéroport de Mirabel et d'aliéner les propriétés. Les cadres supérieurs de Travaux publics Canada sont représentés au Conseil d'administration.

Jusqu'à présent, la Société a vendu plus de 542 propriétés, d'une superficie totale de 2,750 hectares. Elle a toujours la responsabilité de la location et de l'entretien de :

696 propriétés résidentielles
617 propriétés agricoles
144 propriétés commerciales
356 propriétés forestières

Selon une déclaration récente du ministre des Travaux publics, d'autres ventes de terrains peuvent maintenant être effectuées, concernant notamment :

348 résidences
250 propriétés agricoles
70 établissements commerciaux
175 propriétés forestières

La Société estime qu'elle devrait réaliser des ventes de 46 millions de dollars entre 1985 et 1988, et que ses frais d'exploitation s'éleveront à 17 millions de dollars pendant la même période.

La Société immobilière du Canada (Le Vieux-Port de Québec) Ltée

Cette Société, constituée en 1981, a reçu pour mission de réaliser le plan d'aménagement du Vieux-Port de Québec approuvé par le gouvernement en novembre 1980. Elle est responsable de l'administration, de la gestion, de la promotion et de l'exploitation des terrains et de leurs aménagements. Dans le cadre des objectifs plus vastes du gouvernement, elle doit aussi contribuer au développement économique régional, par la construction d'immeubles de bureaux, d'équipements récréatifs et touristiques, et de nouveaux immeubles et établissements commerciaux.

Sur le plan culturel, elle a reçu pour mission de préserver le patrimoine local, en effectuant la promotion du site d'un point de vue historique, en rénovant et en

améliorant ses divers éléments, et en créant un centre d'interprétation touristique.

La Société immobilière du Canada (Le Vieux-Port de Montréal) Ltée

Cette Société, également constituée en 1981, a pour mandat de favoriser et de promouvoir l'aménagement des terrains du Vieux-Port de Montréal, en mettant en place l'infrastructure, les équipements et les services nécessaires. Comme dans le cas des projets de Harbourfront, à Toronto, et du Vieux-Port de Québec, elle a la responsabilité d'investir pour le réaménagement ou la construction d'édifices à but lucratif, soit directement, soit par le biais d'ententes négociées avec le secteur privé et les autres niveaux de gouvernement. Finalement, elle est chargée d'administrer, de gérer et d'entretenir ces propriétés de l'État. Aucun plan d'aménagement n'a encore été approuvé par le gouvernement, bien que 55 millions de dollars aient déjà été dépensés pour ce projet depuis 1981.

OBSERVATIONS

La Société immobilière du Canada Ltée

Si l'on excepte la création et la détention des actions des filiales, cette société semble inactive. Elle ne reçoit ni crédits, ni années-personnes.

La Société immobilière du Canada (Mirabel) Ltée

Il y a de nombreuses années que l'aéroport de Mirabel suscite des controverses au sein de la presse nationale, des autres niveaux de gouvernement et du secteur privé. Cette société n'est chargée que de la gestion et de l'aliénation des terrains périphériques car, pour résumer la situation, le gouvernement de l'époque a exproprié trop de terrains pour protéger ses droits aériens.

Des sommes considérables ont été consacrées à la construction de l'infrastructure requise pour l'aménagement industriel de la région. Puisque le marché du développement industriel de ces terrains est essentiellement tributaire du volume du trafic de l'aéroport, qui s'est avéré bien inférieur aux prévisions, ces dépenses semblent avoir été réalisées à fonds perdus. Même si l'aéroport réussit à atteindre un niveau raisonnable de trafic, il faudra

réinvestir des capitaux très importants dans les travaux d'infrastructure pour réparer les détériorations causées par le manque d'entretien.

Par l'intermédiaire du ministre des Travaux publics, le gouvernement vient de signer une entente lui permettant d'entreprendre la deuxième phase de la vente de ces terrains à leurs propriétaires d'origine, aux locataires actuels ou au grand public, dans cet ordre. Les modalités de vente ont été publiées, et il a été stipulé que l'évaluation de chaque propriété mise en vente devrait faire l'objet du consentement unanime d'un comité composé d'un représentant des acheteurs et d'un représentant des vendeurs (c'est-à-dire du gouvernement). Il est par conséquent peu vraisemblable que les propriétés puissent se vendre bien et rapidement.

La Société immobilière du Canada (Le Vieux-Port de Québec) Ltée

Le Vieux-Port de Québec, adjacent au site historique du vieux Québec, regroupe un quartier de 33 hectares (72 acres) en bordure du fleuve Saint-Laurent. Le coût d'origine du projet, approuvé en 1981 et devant être achevé en 1987, s'élevait à 60 millions de dollars, soit 43 millions de dollars de dépenses en capital et 12 millions de dollars de dépenses de fonctionnement. La Société a reçu le mandat de structurer ses investissements de façon à assurer qu'en 1987 ses recettes annuelles seront égales à ses frais d'exploitation annuels. En d'autres mots, elle devrait être alors parvenue à son seuil de rentabilité, avant déduction du service de la dette.

Il reste encore deux ans avant l'échéance de son mandat, et elle a dépensé jusqu'à présent 94 millions de dollars, soit 78 millions en capitaux, et 16 millions en frais d'exploitation. Cela signifie non seulement qu'elle est bien loin de son objectif d'autonomie financière (ses revenus annuels sont de 2 millions de dollars), mais aussi qu'elle souhaite obtenir 55 millions supplémentaires pour les 5 années allant de 1985 à 1990 (21 millions en capitaux et 34 millions en frais d'exploitation). Malgré les dépenses considérables qu'elle a déjà effectuées, essentiellement pour créer une sorte d'espace récréatif dans la ville de Québec, et malgré la publicité et les activités de 1984 qui ont entouré le tricentenaire de l'arrivée de

Jacques-Cartier à Québec, (par exemple, la présence des grands voiliers), le site du Vieux-Port de Québec a été abandonné par les marchands et par le public. La Société reconnaît que ses décisions d'investissement et ses prévisions reposaient sur des hypothèses optimistes.

Comme cela a été mentionné, l'achèvement du plan d'aménagement s'est traduit par des affectations de crédits supérieures d'environ 35 millions de dollars aux prévisions d'origine, qui étaient d'environ 60 millions de dollars, ce que l'on peut qualifier, en toute objectivité, de sous-estimation grossière des besoins. Le dernier chiffre des coûts totaux estimatifs est de 150 millions de dollars, ce qui signifie, s'il est approuvé, qu'il faudra engager 55 millions de dollars de capitaux frais. On peut légitimement se demander à partir de quand un propriétaire-investisseur doit décider de limiter les dégâts.

Les recettes sont bien inférieures aux prévisions, essentiellement parce que l'initiative du gouvernement n'a pas été accompagnée de projets suffisants du secteur privé, et aussi à cause de la conjoncture économique. Bien que la Société envisage d'entreprendre des négociations pour stimuler la participation du secteur privé, il serait illusoire de croire qu'elle pourra devenir autonome en 5 ans.

La Société immobilière du Canada (Le Vieux-Port de Montréal) Ltée

Le président de cette Société n'a pas voulu nous recevoir. Bien que la Société ait été constituée en 1981, le gouvernement n'a jamais approuvé de plan de réaménagement foncier, et ce pour deux raisons : la Société a fait face à des difficultés lorsqu'elle a voulu acquérir les biens d'autres organismes fédéraux, ce qui a entravé sa préparation d'un plan financier complet, et plusieurs budgets préliminaires ambitieux permettaient de prévoir des coûts de plus de 150 millions de dollars, soit beaucoup plus que les crédits fédéraux disponibles en 1984-1985. Une somme totale de 31.2 millions de dollars a été dépensée pour les terrains, la majorité (29 millions de dollars) au titre du Programme de projets spéciaux de relance. Pour 1985-1986, le budget de frais d'exploitation autorisés s'élève à seulement 1.5 million de dollars, en attendant que le plan d'aménagement ait été révisé.

Jusqu'à présent, 55 millions de dollars ont été consacrés à l'administration et à la construction de jetées, de parcs, d'aménagements paysagers, de certaines infrastructures et d'un immeuble administratif. Il ne serait pas inutile d'entreprendre à ce sujet une vérification intégrée, afin d'évaluer le degré d'optimisation des ressources engagées.

La Société vient de proposer un plan de 5 ans fondé sur l'approbation du plan d'aménagement du projet du Vieux-Port de Montréal. Elle demande ainsi l'approbation de dépenses supplémentaires de 186 millions de dollars entre 1985 et 1990 (168 millions de capitaux de construction et 18 millions de frais d'exploitation). Pendant la même période, elle prévoit que ses investissements lui rapporteront un total de 9 millions de dollars.

Considérant l'emplacement du Vieux-Port de Montréal et l'attrait du quartier du vieux Montréal, cette Société jouit peut-être d'un léger avantage par rapport à son homologue du Vieux-Port de Québec pour éviter les mêmes échecs et essayer d'attirer un peu plus d'investissements du secteur privé. On peut cependant douter, étant donné la conjoncture actuelle, qu'elle réussisse jamais à dégager suffisamment de recettes pour couvrir ses frais d'exploitation. Il est donc légitime de se demander s'il serait économiquement bien sage de continuer les frais.

Généralités

Les deux Sociétés des vieux ports de Montréal et de Québec participent à des activités d'aménagement urbain et industriel, et à des activités culturelles et récréatives, qui n'ont rien à voir avec la fourniture de locaux aux divers organismes du gouvernement, et pour lesquelles le ministre des Travaux publics n'a pas de mandat clair.

OPTIONS

A la lumière de ces observations, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

Mirabel

Modification de l'entente signée entre la Société immobilière du Canada (Mirabel) Ltée et le groupe représentant les parties expropriées, afin de clarifier le mécanisme d'établissement de la "valeur marchande" et le mécanisme de résolution des différends.

Dissolution de la Société immobilière du Canada (Mirabel) Ltée le plus rapidement possible, et transfert de la responsabilité de l'aliénation des propriétés excédentaires à Travaux publics Canada.

Le Vieux-Port de Québec/Le Vieux-Port de Montréal

Adoption d'une politique fondamentale limitant la contribution fédérale aux projets de réaménagement urbain par le biais de la propriété directe des biens concernés et par le biais de sociétés d'État.

Entre-temps, imposition d'un moratoire à toute injection de capitaux frais dans la Société immobilière du Canada (Le Vieux-Port de Montréal) Ltée et la Société immobilière du Canada (Le Vieux-Port de Québec) Ltée.

Afin d'assurer un meilleur contrôle des activités, dissolution des filiales de la Société immobilière du Canada Ltée et transfert de leurs biens dans la structure normale de TPC pour aliénation.

LA CORPORATION PLACE DU HAVRE CANADA

OBJECTIF

Concevoir et construire à Vancouver les équipements requis pour accueillir le Pavillon canadien de l'Exposition internationale de 1986, organiser et assurer la participation du gouvernement du Canada à titre d'exposant et de pays hôte pour l'Exposition internationale de 1986, et transformer le pavillon en Centre des congrès et du commerce pour le transférer à la ville de Vancouver contre la somme de 1 $.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Sensibilisation aux réalisations et capacités canadiennes; développement industriel et commercial pour les fabricants canadiens; liaisons internationales avec les exploitants et organismes de réglementation des moyens de transports et de communications.

Les bénéficiaires seront les visiteurs canadiens et étrangers de l'Exposition internationale de 1986 :

- les représentants des entreprises, des groupes professionnels et des groupes universitaires intéressés aux industries canadiennes et étrangères du transport et des communications, comprenant entre autres des fabricants, des sociétés d'exploitation et des organismes publics de réglementation;

- les organismes provinciaux et privés participant à EXPO 86; et

- les ministères et organismes fédéraux contribuant au Pavillon canadien et aux autres formes de la présence fédérale à EXPO 86.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Corporation Place du havre Canada, constituée en société en juin 1982 au titre de la Loi s les corporations commerciales canadiennes, est une filiale de la Société immobilière du Canada Ltée, société d'État relevant du ministre des Travaux publics. Le 24 décembre 1984, la

société a été inscrite (comme société-mère) à la partie I de l'annexe C de la Loi sur l'administration financière. Les trois actions émises et en circulation sont détenues par le ministre des Transports du chef de Sa Majesté.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	11,392	44,080
Dépenses en capital	46,924	39,748
Années-personnes	75	75

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La Corporation Place du havre Canada, qui relève désormais du ministre des Transports, est chargée de la mise en oeuvre des modalités de l'entente fédérale avec la province de la Colombie-Britannique pour la participation fédérale à EXPO 86. Ces modalités comprennent :

- la conception, la construction, l'exploitation et la gestion par la Société d'un édifice permanent appelé PLACE DU CANADA, sur le front de mer de Vancouver, et d'un pavillon canadien à l'intérieur de Place du Canada, et de sa transformation ultérieure en Centre de congrès et du commerce;

- les formes de la présence fédérale à EXPO 86, et la planification des services fédéraux essentiels en Colombie-Britannique durant l'exposition (du 2 mai au 13 octobre 1986).

La Corporation a reçu le mandat d'exécuter les obligations fédérales en vertu de la Convention de 1928 régissant les expositions internationales. Elle s'engagera par ailleurs à remplir les obligations fédérales à l'égard du gouvernement de la Colombie-Britannique, aux termes de l'entente fédérale-provinciale d'avril 1982. Elle sera également l'organisme coordonnateur chargé de veiller à ce que les ministères et organismes fédéraux de la région de Vancouver puissent faire face à l'augmentation de la charge de travail prévue par les activités de l'exposition et par l'arrivée des visiteurs. Afin de confirmer publiquement l'engagement du Canada à augmenter ses échanges commerciaux et ses activités de développement économique avec les pays

du Pacifique, la Corporation présentera dans le Pavillon d'accueil du gouvernement canadien diverses démonstrations des réalisations canadiennes en matière de transports et de communications et d'activités culturelles.

OBSERVATIONS

Le site de Place du Canada comprendra les équipements suivants : un terrain de stationnement pour 770 automobiles, un quai pour les bateaux de croisière, le pavillon canadien, un immeuble de bureaux constituant le Centre mondial du commerce, une salle de cinéma CN IMAX, un hôtel Pan Pacific, et divers équipements publics (restaurants, boutiques de souvenirs, théâtre de plein-air et lieux publics).

Les dépenses totales que la Corporation consacrera à Place du Canada sont évaluées à 227 millions de dollars. Le coût de construction du pavillon canadien s'élèvera à 85 millions de dollars; le coût de sa transformation en Centre des congrès et du commerce, après l'exposition, est évalué à 15 millions. La Corporation construira un quai pour des bateaux de croisière, au nom de la Société du port de Vancouver et avec les crédits de celle-ci, au coût de 23 millions de dollars. Elle a accepté de louer des locaux du pavillon canadien à Téléglobe, pour environ 220,000 $. Téléglobe y construira à ses frais un amphithéâtre dont le coût est évalué à 4.5 millions de dollars. Le CN fournit 5 millions pour l'aménagement de la salle de cinéma IMAX.

Bien que le site de Place du Canada (avec le pavillon canadien) ne fasse pas partie du site d'EXPO 86 (situé à False Creek, environ un mille plus loin), les deux sites sont reliés par la route et par un système de transport rapide léger. La Corporation coordonne les rapports entre les ministères et organismes fédéraux exposant dans le pavillon canadien, et le Conseil d'administration d'EXPO 86.

Après l'exposition, le pavillon canadien devrait être transformé en un Centre des congrès et du commerce. La province et le gouvernement fédéral sont convenus de le transférer alors à la ville de Vancouver, mais celle-ci, qui n'était pas partie à l'entente, a publiquement décliné cette offre.

L'un des principaux problèmes à résoudre consiste à trouver un organisme d'exploitation du Centre de congrès et

du commerce. Les discussions se poursuivent avec la ville de Vancouver, le gouvernement de la province, et des entreprises privées, dans le but d'examiner la possibilité de création d'une nouvelle société qui signerait avec la Corporation Place du havre Canada un bail de location du Centre. Cette nouvelle société assumerait alors l'entière responsabilité financière de l'exploitation du Centre.

Les travaux de construction se poursuivent comme prévu. Des problèmes mineurs restent cependant à résoudre, notamment déterminer qui, de la Corporation Place du havre Canada ou d'EXPO 86, assumera les frais d'exploitation du système de transport reliant les deux sites (estimés à 1.5 million de dollars), et les coûts des services de restauration et de commercialisation de souvenirs à Place Canada (estimés à 2 millions de dollars).

Le mandat de la Corporation arrive à expiration le 31 décembre 1988, et le ministère responsable devra auparavant avoir soumis une recommandation au gouverneur en conseil, en tenant compte de toutes les dettes et obligations éventuellement encourues par la Corporation. Le ministre devra veiller à ce que les dettes soient le moins élevées possible, et puissent être transmises à d'autres niveaux de gouvernement. Actuellement, les affaires de la Corporation sont gérées de manière à ce qu'un personnel très réduit puisse en assumer la responsabilité au cas où elle continuerait à rester en existence.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage :

- de trouver un organisme d'exploitation du Centre des congrès et du commerce de Place Canada.

- d'élaborer un plan garantissant qu'une recommandation pourra être soumise au gouverneur en conseil après l'Exposition internationale de 1986 dans le but de permettre au gouvernement fédéral de se départir des biens immobiliers du site de Place du Canada et de dissoudre la Corporation Place du havre Canada.

TECHNOLOGIE DU DESIGN, DE LA CONSTRUCTION ET DE L'IMMOBILIER

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Offrir à l'ensemble du gouvernement des conseils techniques, des ressources et des services de mise en oeuvre concernant l'élaboration des normes et des améliorations technologiques dans le domaine de la conception, de la construction et de l'entretien des biens immobiliers.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Développement et transfert au secteur privé des améliorations et des normes technologiques, par le biais d'études, de rapports, de cours professionnels, de colloques et de services techniques.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les travaux publics.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984/85	1985/86
Dépenses de fonctionnement	6,569	6,257
Années-personnes	2	2

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Cette Section de TPC identifie les besoins en recherche des directeurs de programmes des divers ministères et de TPC, et négocie l'achat de ces services de recherche avec l'organisme de service approprié de Travaux publics, (c'est-à-dire, soit la Section des services d'architecture et de génie, soit la Section des services immobiliers). La Section élabore également des méthodes pour transférer les nouvelles technologies ou les nouvelles normes au secteur privé. Travaux publics Canada consacre environ 6 millions de dollars et 140 années-personnes à la réalisation de tels projets de recherche.

Cette activité est censée être orientée vers l'application des technologies nouvelles aux biens immobiliers du gouvernement, et à permettre à ce dernier de rester à la pointe des progrès technologiques et des méthodes et techniques permettant de résoudre des problèmes concernant, par exemple, les économies d'énergie, la qualité de l'air dans les locaux de travail, etc.

Par exemple, le Ministère analyse les effets des émanations gazeuses externes sur la qualité de l'air dans les bureaux, et s'efforce de prévenir les problèmes en appliquant les résultats de ses recherches à la conception des bâtiments.

Le travail est exécuté essentiellement à l'Administration centrale, et le nombre exact d'employés varie selon la charge de travail et les crédits disponibles.

OBSERVATIONS

Le Vérificateur général s'est inquiété du fait que les activités de la Direction générale de la technologie n'étaient pas utilisées par les principaux clients du Ministère, à savoir ses propres services régionaux. Il a également constaté un manque de clarté quant au rôle de TPC en matière d'utilisation des services technologiques.

Le degré d'efficacité cette Direction générale est très variable. Parmi ses succès manifestes, mentionnons l'élaboration de techniques d'économie d'énergie, le Devis directeur, et les tests thermographiques. On n'a toutefois jamais évalué l'efficience et l'efficacité globales du programme, et il n'existe aucun rapport sur le degré de succès ou d'échec et sur le coût de la plupart des divers projets de recherche fondamentale et appliquée.

Les activités de recherche concernant les biens immobiliers sont également exécutées par la Division des recherches en bâtiment du Conseil national de recherches du Canada, et financées par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logements. Des recherches technologiques sont également faites dans les universités canadiennes et par le secteur privé, mais elles sont sans doute plus théoriques, alors que celles de TPC sont surtout

des recherches appliquées, destinées à une exploitation plus efficiente des locaux du gouvernement.

La coordination des activités de recherche est assurée par le Comité canadien sur la recherche en bâtiment (qui est un Comité associé du Conseil national de recherches, orienté vers les sciences et technologies de construction).

Le principal problème qui se pose consiste à savoir si le gouvernement a besoin de services internes spécialisés dans ce secteur de recherche fondamentale et appliquée, ou si ces activités ne peuvent pas être exécutées de manière plus efficiente à l'extérieur.

On considère généralement que le secteur privé n'est pas assez actif dans ce domaine, à la fois sur le plan du financement et sur celui de la définition des axes de recherche. On pourrait envisager de créer un institut spécialisé, intégrant la Division des recherches en bâtiment du CNR et la Direction générale de la technologie de TPC, en en confiant la gestion et le financement au secteur privé. Mentionnons à titre d'exemple que le Laboratoire des produits forestiers, du gouvernement fédéral, fut privatisé en 1979 et devint la Société Forintek, dont environ 60 % des crédits proviennent actuellement du gouvernement fédéral, le reste émanant de cinq gouvernements provinciaux et des grandes entreprises de ce secteur. Environ deux tiers des membres du Conseil d'administration de Forintek représentent le secteur privé.

Une autre solution que TPC pourrait envisager consisterait à sous-traiter au Conseil national de recherches les activités de recherche pure et de développement, mais cela poserait un problème dans la mesure où le CNR ne fait que de la recherche pure et ne fournit pas de services consultatifs en matière d'applications et d'exploitation. TPC pourrait aussi examiner la possibilité de sous-traiter ces activités à l'entreprise privée et aux universités.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de regrouper les divers services fédéraux de recherche et de développement, de façon à créer un Institut de la recherche en bâtiment pouvant optimiser la participation de l'industrie au financement et à la gestion,

et bénéficiant d'un financement mixte (secteur privé, gouvernements provinciaux, gouvernement fédéral).

PROTECTION INCENDIE

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Fournir des services de sécurité incendie (protection, inspections et enquêtes), pour les propriétés que possède et contrôle le gouvernement fédéral, et contribuer au développement des connaissances et compétences des organismes publics et privés du Canada dans le domaine de la protection incendie.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Les résultats comprennent l'élaboration de normes de protection contre les incendies destinées aux secteurs public et privé, l'inspection des propriétés possédées et contrôlées par le gouvernement fédéral pour assurer le respect des normes établies, la préparation et la production de cours et de documents de formation professionnelle, et la préparation et la publication d'informations statistiques et analytiques. Les bénéficiaires comprennent Travaux publics Canada et ses clients, ainsi que les autres ministères fédéraux.

DOCUMENTS HABILITANTS

Le mandat du Ministère dans ce domaine se trouve dans le Règlement sur la protection contre les incendies des biens du gouvernement (CP 1960-50/1499) (SOR 72-479); l'article 2(a) désigne le ministre des Travaux publics comme ministre responsable, et l'article 2(b) identifie le Commissaire des incendies du Canada (CIC) comme agent désigné par le Ministre pour l'application du Règlement. Le Règlement est une annexe à la Loi sur l'administration financière. Les autres textes législatifs pertinents sont la Loi sur le compte de remplacement des biens endommagés par l'incendie, et le Règlement connexe.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	3,515	4,004
Dépenses en capital	19	21
Années-personnes	63	69

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Les biens visés par le mandat comprennent les 19,1 millions de mètres carrés de terrains et de bâtiments. En sont exclus les bases du ministère de la Défense nationale, les services d'extinction d'incendies d'aéronefs de TC, et les bateaux du gouvernement.

À l'Administration centrale, cette activité occupe le Commissaire des incendies du Canada et ses 4 directeurs (des techniques de la protection contre les incendies, des inspections et enquêtes, des programmes de prévention des incendies, et des projets spéciaux) avec leur personnel de soutien. Le service est doté d'environ 13 années-personnes et de 800,000 $, qui servent essentiellement à l'élaboration de normes pour la construction, l'équipement et les matériaux, à la conception de programmes et de documents de formation professionnelle, à la révision et à l'approbation des plans de construction, et à la préparation de données statistiques destinées à être publiées.

Puisqu'on utilise aussi les services de lutte contre les incendies fournis par les municipalités, les 50 années-personnes restantes et le budget correspondant de 2,700,000 $, affectés au sous-ministre adjoint des opérations, servent aux activités d'inspection, d'enquête et de formation.

OBSERVATIONS

Selon un récent rapport d'évaluation du programme (octobre 1984), les besoins du secteur privé et du gouvernement fédéral en matière de protection contre les incendies reposent sur les mêmes codes et les mêmes normes, et entraînent les mêmes coûts.

Dans le secteur privé, l'absence de protection par une assurance est l'exception plutôt que la règle, et se limite normalement au montant d'une franchise. Comme le calcul des primes d'assurances est déterminé en grande partie par la qualité des équipements de prévention, les compagnies d'assurances font appel à des experts qui sont chargés de les évaluer avant l'achèvement des travaux de construction, et d'en faire ensuite l'inspection régulière. En règle générale, les codes sont considérés comme des normes minimales, et les compagnies d'assurances exigent fréquemment que le client adopte des mesures supplémentaires s'il veut obtenir des primes raisonnables. Les compagnies d'assurances ne se fient pas aux services d'inspection fournis par les autorités municipales et provinciales.

Le mandat du Commissaire des incendies du Canada (CIC) l'oblige à jouer un double rôle, soit veiller au respect d'un code essentiellement destiné à éviter les pertes de vie, et donner des conseils sur la prévention des pertes matérielles, portant notamment sur les niveaux de risques acceptables eu égard à la préservation, au coût et aux revenus des biens immobiliers.

Bien que le Commissaire des incendies effectue des inspections normalement exécutées par les autorités municipales, cela n'entraîne aucune réduction des subventions tenant lieu d'impôts. Les municipalités affirment qu'elles mettent leurs services à la disposition du gouvernement fédéral, que celui-ci les utilise ou non. Le Commissaire des incendies déclare toutefois que les autorités municipales répugnent à effectuer les inspections lorsqu'elles y sont invitées.

Étant donné que le gouvernement fédéral est son propre assureur, les services du CIC sont essentiels. Il est peu vraisemblable que de tels services puissent être fournis plus économiquement par le secteur privé.

Il serait peut-être possible de réaliser certaines économies en réduisant les subventions tenant lieu d'impôts de sommes correspondant au coût des services d'inspection non fournis par les municipalités.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de transférer les responsabilités

du Commissaire des incendies du Canada en matière de réglementation incendie de tous les biens immobiliers fédéraux au Service central de gestion des biens immobiliers dont la création est proposée.

DIRECTION DES PRÉPARATIFS D'URGENCE

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Établir des plans et prendre des mesures pour le contrôle et la réglementation des ressources en génie et en construction, pour la protection des populations contre les effets des retombées radioactives et des armes en temps de guerre, de façon à permettre au Ministère de réagir de manière opportune aux situations d'urgence (en temps de paix ou de guerre) et à fournir au gouvernement les équipements dont il pourrait alors avoir besoin.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

TPC élabore des plans et procédures destinés à lui permettre de venir en aide à la population canadienne en cas d'urgence nationale.

DOCUMENTS HABILITANTS

Le gouverneur en conseil a approuvé le décret sur la planification d'urgence (CP 1981-1305) le 21 mai 1981.

RESSOURCES (en milliers de dollars)

	1984/85	1985/86
Dépenses de fonctionnement	600	1,104
Années-personnes	7	20

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Les responsabilités de TPC sont les suivantes : élaborer et mettre à jour des plans et projets permettant la constitution et l'exploitation éventuelles d'une Régie nationale d'urgence pour la construction,qui serait chargée de contrôler et de réglementer tout le secteur du bâtiment et toute la répartition des ressources de génie et de construction de tout le Canada; préparer des plans et des

mesures, en collaboration avec le ministre provincial approprié, dans le but de protéger les populations contre les effets des retombées radioactives et des armes pouvant être utilisées en temps de guerre, en identifiant les bâtiments publics susceptibles de constituer des abris; fournir et entretenir des équipements d'urgence pour le gouvernement, dans le cadre du programme de continuité du gouvernement; élaborer et entretenir des préparatifs d'urgence qui permettront au Ministère d'exercer ses responsabilités face à toute catastrophe pouvant survenir en temps de guerre ou de paix.

Le programme est placé sous la responsabilité de la Direction des préparatifs d'urgence, qui est dotée de 7 années-personnes à l'Administration centrale. Par ailleurs, pour 1985-86, 13 années-personnes supplémentaires ont été autorisées, et l'on se propose de doter des postes d'agents régionaux des préparatifs d'urgence dans chacune des 6 régions de TPC.

OBSERVATIONS

Les provinces ont la responsabilité de la planification et de la gestion des mesures d'urgence en temps de paix, ce qui leur donne par conséquent les moyens d'agir aussi en temps de guerre.

L'Organisation de planification des mesures d'urgence, placée sous la responsabilité du ministère de la Défense nationale, est chargée de coordonner les activités correspondantes de 10 ministères, dont Travaux publics Canada. La régie nationale d'urgence pour la construction, dont Travaux publics Canada assumerait la direction et le contrôle en temps de guerre, relèverait d'une Organisation centrale des services d'urgence.

Il semble que la Direction des préparatifs d'urgence de Travaux publics Canada soit actuellement autorisée à avoir des effectifs trop importants pour 1985-86 (20 années-personnes), puisque sa seule responsabilité consiste à élaborer et à mettre à jour une petite partie du plan d'urgence de TPC. On ne prévoit cependant aucune économie puisque les postes supplémentaires n'ont pas encore été dotés.

TPC assume également la responsabilité d'un certain nombre d'activités pour l'ensemble du gouvernement, à titre

d'organisme central de gestion des biens immobiliers, mais sans disposer de la structure qui lui permettrait de les exécuter facilement. Nous proposons que la gestion des biens immobiliers de tout le gouvernement soit confiée à un organisme central, habilité à gérer les programmes. Il faudrait au minimum que TPC confie à un cadre supérieur la responsabilité de toutes les activités venant à l'appui des objectifs généraux du gouvernement ayant des conséquences sur les biens immobiliers.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de transférer les responsabilités de planification et d'achat de services de TPC concernant les préparatifs d'urgence au Service central de gestion des biens immobiliers dont nous proposons la création.

SUBVENTIONS AUX MUNICIPALITÉS

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Verser aux organismes habilités à lever des impôts des subventions tenant lieu d'impôts, à l'égard des biens fédéraux, conformément à la Loi pertinente.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Travaux publics Canada verse des subventions tenant lieu d'impôts à 3,140 municipalités et à la province du Nouveau-Brunswick.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les subventions aux municipalités.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984/85	1985/86
Dépenses de fonctionnement	259,898	287,971
Années-personnes	40	40

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Des subventions tenant lieu d'impôts sont versées aux municipalités de façon à les compenser pour les services qu'elles fournissent pour les propriétés fédérales, et pour éviter qu'elles ne perdent des revenus à cause de ces services. Le montant des versements est basé sur le travail des évaluateurs locaux ou provinciaux qui recensent et évaluent tous les biens immobiliers sujets à des subventions tenant lieu d'impôts, et qui demandent au gouvernement fédéral l'octroi d'une subvention municipale.

TPC effectue les versements à l'égard de la plupart des propriétés de la Couronne. Par ailleurs, TPC évalue et calcule les subventions concernant les propriétés appartenant à d'autres organismes qui sont habilités par

d'autres textes législatifs à payer leurs propres subventions tenant lieu d'impôts : la Société canadienne des postes, la Monnaie royale canadienne, le Conseil national de recherches, les Arsenaux canadiens limitée, Ports Canada, la Commission des champs de bataille nationaux, et le ministère des Affaires extérieures pour les ambassades et consulats du Canada. En ce qui concerne la Commission de la Capitale nationale, elle a son propre programme, son propre personnel, et assure elle-même toutes les activités pertinentes.

Le programme est doté de 5 années-personnes à l'administration centrale et de 35 dans les régions. Un Comité de révision des subventions aux municipalités a été créé en novembre 1983, suite aux recommandations du Rapport Pollock, afin d'examiner tous les appels que pourraient interjeter des municipalités au sujet des décisions ministérielles relatives aux subventions tenant lieu d'impôts. Le Comité comprend trois personnes (un président et deux membres), dont une représente le secteur privé. Jusqu'à présent, deux appels ont été interjetés. En règle générale, 5 % des évaluations municipales sont contestées par Travaux publics Canada.

Environ 50 % des demandes sont réglées dans un délai de 50 jours, conformément aux paramètres établis par la Loi. Les autres demandes concernent de vastes propriétés de l'État au sujet desquelles les versements sont échelonnés ou effectués en totalité après confirmation et évaluation des biens.

Les municipalités n'accordent au gouvernement aucune réduction d'impôts lorsque celui-ci fournit ses propres services, par exemple inspections de sécurité incendie, services publics sur les bases du MDN, etc. Les municipalités prétendent qu'elles fournissent de toute façon ces services. Tant que le gouvernement fédéral fera preuve de civisme, comme il le fait depuis 1950, il continuera à verser des subventions tenant lieu d'impôts municipaux. Il conviendrait toutefois de procéder à une révision du programme dans le but d'identifier les cas éventuels de double versement, et d'examiner le problème des services assurés par le gouvernement fédéral lui-même.

Plusieurs sociétés d'État versent leurs propres subventions mais confient à Travaux publics Canada le soin d'analyer leurs évaluations. La Commission de la Capitale nationale dispose de son propre programme, avec ses propres

employés, alors que TPC dispose dans la région de la Capitale nationale d'un personnel qui pourrait fournir ce service sans recruter d'employés supplémentaires. Le sous-ministre des Travaux publics a récemment adressé une lettre à la Commission de la Capitale nationale dans le but d'offrir ces services, au prix de 10,000 $ par an. La Commission a refusé l'offre sans prétexte que les évaluations de subventions municipales constituent la base de son système de gestion des biens immobiliers.

Le Comité de révision des évaluations créé à la fin de 1983 pourrait voir sa charge de travail augmenter sensiblement si TPC décidait de contester un plus grand nombre d'évaluations municipales, notamment dans les grandes villes. On n'ignore pas que les systèmes municipaux d'évaluation des biens fédéraux souffrent parfois de certaines faiblesses.

Il convient de mentionner que ni TPC ni les autres ministères fédéraux ne tiennent compte des subventions municipales dans le calcul des frais d'exploitation des bâtiments construits sur leurs terrains. Par ailleurs, la cinquantaine de millions de dollars de subventions municipales versées au nom de la Société canadienne des postes ne lui est pas imputée. Si les ministères ne connaissent pas toutes les dépenses qu'entraînent les propriétés dont ils ont la charge, on peut douter qu'ils soient sérieusement incités à en faire un meilleur usage ou en déclarer certaines comme excédentaires.

TPC est en mesure d'offrir contre rémunération des services d'évaluation des biens immobiliers dans le contexte des subventions tenant lieu d'impôts à un plus grand nombre de ministères, d'organismes et de sociétés d'État. TPC a d'ailleurs commencé à les informer de l'existence de ces services.

Chaque année, une somme estimée à 50 millions de dollars est versée pour la Société canadienne des postes au titre de subventions tenant lieu d'impôts, mais elle n'est pas imputée à la Société et peut donc être considérée comme une subvention cachée. La Société des postes répond qu'elle ne paye pas les subventions tenant lieu d'impôts parce qu'elle fournit gratuitement d'autres services au gouvernement, à titre de contrepartie.

Bien que TPC assure la gestion de ce programme, celui-ci ne comprend aucune activité de gestion de biens immobiliers de portée plus générale. Les subventions pourraient être un outil très puissant de négociation des transactions immobilières avec les municipalités. Elles pourraient aussi constituer un élément important des relations fédérales-provinciales concernant le transfert de biens immobiliers fédéraux (ponts, routes, barrages, etc.) aux autres nivaux de gouvernement. Même si TPC pouvait continuer à fournir ses services, la responsabilité globale des subventions aux municipalités devrait être confiée à un organisme central chargé de la gestion des biens immobiliers.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de transférer la responsabilité de la gestion et du financement des subventions tenant lieu d'impôts, au nom de tous les ministères et organismes fédéraux, au Service central de gestion des biens immobiliers dont nous proposons la création. TPC devrait fournir le service.

Puisque les impôts constituent une partie normale des coûts d'exploitation des biens immobiliers, les subventions tenant lieu d'impôts devraient être prises en considération dans le calcul des coûts totaux de gestion des biens fédéraux de chaque ministère et organisme.

La Société canadienne des postes, qui reçoit actuellement une subvention indirecte de 50 millions de dollars, dans la mesure où elle ne paye pas les subventions tenant lieu impôts pour ses propriétés, devrait assumer cette responsabilité.

PROJETS SPÉCIAUX

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Cette Direction entreprend, seule ou avec d'autres ministères, les projets qui lui sont confiés et qui ont des incidences importantes sur la conception, la construction, l'entretien ou l'exploitation des biens immobiliers.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Les résultats et bénéficiaires dépendent du projet considéré. Les projets en cours concernent l'accès des handicapés aux édifices fédéraux, la décontamination de l'amiante, et la symbolisation fédérale. La Direction fournit des services de planification et de contrôle pour chaque projet.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les travaux publics.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	565	104
Dépenses en capital	6,500	4,300
Années-personnes	2	2

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Les projets sont souvent extrêmement spécialisés et de nature particulière. Ils sont généralement conçus à l'extérieur, et c'est leur mise en oeuvre qui est confiée au Ministère.

Le Programme d'accessibilité, entrepris en 1981, concerne l'application à tous les édifices publics d'une norme de conception permettant aux handicapés d'y avoir accès. En 1985-86, 3,002,000 $ seront dépensés pour

terminer les modifications nécessaires dans les édifices que possède ou loue l'État.

En 1985-86, 100,000 $ ont été consacrés à l'achèvement des travaux de décontamination de l'amiante dans plusieurs édifices où l'on avait utilisé de l'amiante floquée comme isolant.

Le Programme de symbolisation fédérale, d'une durée de 4 ans, est destiné à apposer le symbole du Canada sur toutes les installations et bâtiments fédéraux, conformément aux objectifs adoptés au sujet de la visibilité du gouvernement fédéral. En 1985-86, les dépenses s'élèveront à 1,211,000 $.

Deux années-personnes assureront les services de soutien du programme, c'est-à-dire de planification et de contrôle, à un coût de 90,000 $.

OBSERVATIONS

En règle générale, ces projets sont confiés au Ministère sur instruction du Cabinet, conformément aux "objectifs sociaux plus vastes" du gouvernement. Lorsqu'un projet est défini, on peut en prévoir et en contrôler le cahier des charges. On ne peut cependant prévoir les nouveaux projets qui seront soumis au Cabinet, ce qui signifie qu'il est difficile de planifier avec exactitude les ressources requises.

Certains projets ont été confiés à d'autres ministères, lorsque cela était jugé plus approprié, comme en témoigne le projet de recherches sur l'énergie solaire, confié à Énergie, Mines et Ressources Canada.

La mise en oeuvre des politiques adoptées par le Conseil du Trésor ou par le Cabinet pour l'ensemble du gouvernement devrait être confiée à un organisme central de gestion des biens immobiliers, qui achèterait des services à TPC.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de transférer la responsabilité de la gestion et de la budgétisation des projets spéciaux

concernant les biens immobiliers et venant à l'appui des objectifs sociaux plus vastes du gouvernement soit à un Ministère de programme, soit au Service central de gestion des biens immobiliers dont nous proposons la création. TPC, à titre d'organisme de services communs, pourrait fournir ses services en les facturant.

SECTION 8 - PROGRAMMES CONCERNANT LES INSTALLATIONS MARITIMES ET LES ROUTES

INTRODUCTION

Pour agir véritablement à titre d'organisme de prestation de services communs, TPC devrait transférer la responsabilité des infrastructures aux ministères fédéraux qui jouent un rôle de premier plan dans ce domaine ainsi qu'aux provinces et aux municipalités, qui ont davantage compétence en cette matière.

HISTORIQUE

Toutes les infrastructures maritimes ou routières qu'exploite encore TPC ont leur petite histoire des plus intéressantes. Qu'il s'agisse de routes, de bassins de radoub, de ponts, d'écluses ou de barrages, TPC en a un jour hérité d'un autre organisme. À titre d'exemple, la Pontiac Junction Railway Co. a fait construire, de 1878 à 1901, le pont interprovincial Alexandra (derrière les édifices du Parlement). Diverses ententes ont été conclues par le passé entres différentes sociétés ferroviaires, la ville d'Ottawa et le fédéral quant à l'usage et à l'entretien de ce pont. La plus récente, conclue le 26 juillet 1966 entre le Canadien Pacifique et la Commission de la Capitale Nationale, portait sur la cession des titres de propriété à la CCN. Le 1er août de la même année, la CCN écrivait à TPC pour lui remettre ces titres et lui confier l'exploitation du pont. Le ministère entretient cet ouvrage depuis lors. Fermé à la cicrulation ferroviaire en 1966, l'ouvrage est devenu un pont routier en 1967 dans le cadre de grands travaux d'amélioration entrepris par TPC.

Un autre exemple nous est donné par le réseau routier du Nord-Ouest. Long de 2,000 km, celui-ci comprend la route de l'Alaska (exception faite des 133 premiers kilomètres, au nord de Dawson Creek, passés à la la Colombie-Britannique en 1962) ainsi que la route Haines, qui relie Haines Junction (Yukon) à la frontière entre la Colombie-Britannique de l'Alaska. Construite en 1942 par les États-Unis, la route de l'Alaska répondait d'abord à des impératifs de défense. En 1946, l'Armée américaine transféra la responsabilité du tronçon canadien au ministère canadien de la Défense nationale. En 1964, celui-ci le céda à TPC.

En conséquence de ces transferts et d'autres opérations analogues, TPC a dépensé 95 millions de dollars en 1984-1985 pour l'entretien et l'exploitation des infrastructures suivantes :

- Le réseau routier du Nord-Ouest et l'amélioration de la transcanadienne dans les parcs nationaux (81 millions de dollars)
- 17 ponts : 5 ponts internationaux, 7 ponts interprovinciaux et 5 ponts intraprovinciaux (1,5 million de dollars)
- Une écluse et 10 barrages aménagés sur la rivière des Outaouais, la rivière des Français et la rivière Rouge (2 millions de dollars); et
- Des bassins de radoub situés à Lauzon (Québec), à Selkirk (Manitoba) et à Esquimalt (Colombie-Britannique) (11 millions de dollars).

OBSERVATIONS

TPC n'est pas le seul ministère ou organisme fédéral à s'occuper de programmes concernant les installations maritimes ou routières, ni même le plus important. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est chargé des politiques et des programmes concernant les routes fédérales au nord du 60^{e} parallèle. Transports Canada assume la responsabilité de l'ensemble de la politique relative aux routes fédérales et finance la construction des routes ayant des incidences économiques régionales. Parcs Canada veille à l'entretien de la route transcanadienne dans les parcs. Finalement, l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent assure l'exploitation et l'entretien des ponts Jacques-Cartier et Champlain. Dernièrement, un important document d'orientation concernant le rôle et les attributions de l'État en matière de routes excluait totalement TPC.

Du fait de leur emplacement et de leur nature, ponts et routes (la transcanadienne dans les parcs nationaux) ne constituent que des maillons de réseaux routiers qui relèvent habituellement de la compétence des provinces ou des municipalités. Le Groupe d'étude recommande la cession des ponts et des routes de TPC aux paliers de gouvernement compétents. Dans les négociations avec ces derniers, il faudra toutefois tenir compte des besoins des usagers. Dans le cas de la route du Yukon, par exemple, on veillera à

garantir l'entretien adéquat du tronçon situé en Colombie-Britannique pour assurer l'accès à celui du Yukon.

En ce qui concerne le niveau des cours d'eau (écluses et barrages), les besoins évoluent. Aujourd'hui, les sociétés d'énergie hydro-électrique, les plaisanciers et les propriétaires installés en aval ont supplanté, dans l'échelle des bénéficiaires, les sociétés de pâtes et papier qui pratiquent le flottage. On peut s'interroger sur l'opportunité du rôle de l'État dans ce domaine. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage le transfert des écluses et des barrages aux provinces.

L'industrie canadienne des bassins de radoub ne réussira probablement plus à rattraper ses concurrents internationaux. La hausse des coûts de fonctionnement ne peut être transmise à sa clientèle qui est très mobile. Au Canada, le problème est grave; jamais les installations du TPC ne réussiront à s'autofinancer. Bien que tous les bassins de radoub du Ministère soient utilisés, ceux de l'entreprise privée, dans chacune des régions, ne fonctionnent pas à pleine capacité. Le Groupe d'étude appuie la suggestion du Groupe d'étude chargé de l'examen des programmes des services et subventions aux entreprises : l'État doit abroger la Loi sur les subventions aux bassins de radoub et se retirer de ce secteur d'activité.

En 1980, le Premier ministre du Canada a avisé le Ministère de ne plus assumer, dans l'avenir, d'autres responsabilités relatives aux installations maritimes et aux routes. Toutefois, on ne constate aucun progrès à ce chapitre. TPC a-t-il pris la chose trop à la légère ? Faut-il y voir la manifestation d'un manque de volonté politique ? Ou s'agit-il d'un peu des deux ? Le Groupe d'étude suggère que le gouvernement envisage le transfert, à d'autres paliers de gouvernement, de toutes les infrastructures maritimes et routières.

De l'avis du Groupe d'étude, il est indispensable de clarifier le rôle et le mandat de TPC en ce qui concerne la prestation de services communs pour les locaux et l'immobilier. Pour bien remplir son mandat, TPC doit élaguer ses activités et se retirer des programmes comme les infrastructures maritimes et routières. S'il s'avère que ce transfert ne s'effectuera pas avant longtemps, le Groupe d'étude suggère que la responsabilité des programmes soit confiée à Transports Canada. Dans l'intervalle, TPC

assurerait la prestation de services auprès de Transports Canada, ce qui correspondrait davantage à son rôle, qui n'est pas celui de gestionnaire de programmes.

Si les autres paliers de gouvernement acceptent ces transferts, l'État pourra économiser jusqu'à 95 millions de dollars par année, selon les conditions qui s'y rattacheraient.

BASSINS DE RADOUB
Travaux publics Canada

OBJECTIFS

Acquérir, construire, reconstruire, exploiter et entretenir certains bassins de radoub et verser des contributions en vertu de la Loi sur les subventions aux bassins de radoub. Assurer, dans ce domaine, la disponibilité d'installations concurrentielles et accessibles.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les subventions aux bassins de radoub; Loi portant affectation de crédits.

DESCRIPTION

Ce programme concerne l'entretien et l'exploitation des bassins de radoub que la Couronne possède à Lauzon (Québec), à Selkirk (Manitoba) et à Esquimalt (Colombie-Britannique). Chaque bassin dessert un grand usager : à Lauzon il s'agit de la Davie Shipping, à Selkirk de la Purvis, à Esquimalt de la Burrard-Yarrows. Les tarifs sont autorisés par décret du Conseil.

BÉNÉFICIAIRES

Les chantiers navals, les compagnies de navigation et les entrepreneurs spécialisés dans la réparation de navires.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
Autres dépenses, F & E	4.8	4.5	5.6	4.2	4.2
Immobilisations	2.1	7.4	3.9	0.1	0.1
Subventions et contributions	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
TOTAL	7.1	12.1	9.7	4.5	4.5
Recettes	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0

OBSERVATIONS

À la suite de politiques adoptées à la fin des années 60 et au début des années 70, le gouvernement fédéral s'occupe des bassins de radoub par le biais de divers programmes. C'est à Travaux publics Canada qu'ont été confiées ces infrastructures.

Vers la fin des années 70, les chantiers navals canadiens étaient sur leur déclin, et les bassins de radoub n'offraient plus qu'une faible concurrence. Depuis, Travaux publics Canada cherche à se retirer de ce secteur d'activité, notamment à Lauzon. Pour aider les bénéficiaires, il n'a pas haussé ses tarifs depuis 1971, mesure qu'a critiquée le Vérificateur général.

L'État a largement subventionné la construction de deux autres grands bassins de radoub. Celui de Burrards, sur la côte ouest, vient de remporter un marché avec la marine américaine, trouvant ainsi un créneau qui lui permet d'être concurrentiel. Le bassin de radoub d'Halifax Industries est actuellement sous séquestre, mais la province pourrait reprendre possession des titres.

La Loi sur les subventions aux bassins de radoub n'a été invoquée qu'à une seule occasion pour la construction, à Montréal, d'un bassin que possède et exploite la société Versatile-Vickers grâce à une subvention permanente.

Il est peu probable que les bassins de radoub canadiens rattrapent un jour leurs concurrents internationaux. La

hausse des coûts de fonctionnement ne peut être transmise à sa clientièle qui est très mobile. Au Canada, le problème est grave; jamais les installations de TPC ne réussiront à s'autofinancer.

ANALYSE

Le Gouvernement fédéral pourrait privatiser les bassins de radoub de Selkirk et d'Esquimalt. La Burrard-Yarrows ou un autre client occasionnel achèterait probablement le bassin d'Esquimalt et la Purris, celui de Selkirk.

Une première tentative de vente du bassin de Lauzon a échoué : la Davie n'avait pas les moyens de payer les impôts fonciers. Bien que sa situation financière se soit améliorée quelque peu, la vente du bassin de Lauzon devra probablement être assortie d'une entente conclue avec la municipalité au sujet d'une exemption d'impôts fonciers.

L'invocation de la Loi sur les subventions aux bassins de radoub pour aider cette industrie n'est plus justifiable. Les sommes versées sont négligeables et l'arrêt des paiements n'aurait guère de conséquences.

Comme les tarifs n'ont pas augmenté depuis 1971, il est certainement possible d'accroître les recettes provenant de l'exploitation des bassins. Cependant, ceux-ci ne réussiront pas à s'autofinancer tant qu'ils appartiendront à l'État.

Les bassins de radoub de TPC sont tous utilisés mais, dans chacune des régions, l'entreprise privée en possède qui ne fonctionnent pas à plein rendement.

OPTIONS

Le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers appuie les observations et les options présentées par le Groupe d'étude sur les services et subventions aux entreprises :

- Il faut abroger la Loi sur les subventions aux bassins de radoub. Cette mesure permettrait au gouvernement d'économiser un peu et ne nuirait pas au bassin de la Versatile-Vickers.

- Il faudrait entreprendre des négociations concernant la vente des bassins de Selkirk et d'Esquimalt. Pour qu'elles aboutissent rapidement, il importe d'introduire dès maintenant un tarif qui permettrait de rentabiliser ces installations. Il faudrait également informer l'acheteur éventuel que l'État fermera le bassin si les négociations échouent.

- Le gouvernement devrait entammer des négociations sur la vente du bassin de Lauzon avec la Davie Shipping de sorte qu'il puisse s'en départir le plus tôt possible.

ÉCLUSES ET BARRAGES

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Régulariser le niveau et le débit de certaines rivières pour assurer la sécurité de la navigation et pour d'autres fins; dans ce but, déterminer les niveaux requis et construire, restaurer, exploiter et entretenir des écluses et des barrages.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

Dorénavant, les sociétés d'hydro-électricité, les plaisanciers et les propriétaires fonciers établis en aval comptent eux aussi, au même titre que les sociétés commerciales, parmi les principaux bénéficiaires de l'exploitation des écluses et des barrages.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les travaux publics (art. 9.1)

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-1985	1985-1986
Dépenses de fonctionnement	1,355	1,359
Immobilisations	845	1,053
Années-personnes	5	5

DESCRIPTION DU PROGRAMME

TPC s'occupe de l'exploitation et de l'entretien des écluses et des barrages aménagés sur la rivière des Outaouais, la rivière des Français et la rivière Rouge. Il réalise des travaux de dragage, de construction et d'entretien visant à régulariser le niveau et le débit des cours d'eau et à faciliter le passage des navires marchands, des embarcations de plaisance et des produits de la forêt. TPC contribue depuis plus de 70 ans à la réalisation d'objectifs d'autres ministères fédéraux en maintenant les

eaux à des niveaux appropriés pour la navigation, la production d'électricité, l'exploitation des forêts et d'autres fins analogues.

En 1984-1985, TPC a dépensé 1,3 million de dollars pour l'exploitation et l'entretien d'écluses et de barrages, et 0,8 million de dollars pour des travaux d'immobilisations. Un million de dollars a servi à l'emploi de 28 années-personnes supplémentaires fournies par le programme des services de TPC.

En 1985-1986, TPC exploitera 10 ouvrages de régularisation du niveau et du débit : sept sur la rivière des Outaouais, deux sur la rivière des Français et un sur la rivière Rouge. Il exploite également l'écluse de St. Andrews, au Manitoba. Il entend maintenir les coûts d'exploitation de 1985-1986 au niveau moyen des cinq dernières années.

TPC exploite des écluses et des barrages dans trois régions : la RCN, l'Ontario et l'Ouest.

OBSERVATIONS

Depuis quelques années, Travaux publics Canada s'occupe beaucoup moins d'ouvrages de navigation, car certaines de ses responsabilités dans ce domaine ont été transférées aux ministères chargés de la gestion de programmes (Transports, Pêches et Océans, etc.).

À l'heure actuelle, un certain nombre de ministères et d'organismes entretiennent et exploitent des écluses et des barrages : Parcs Canada, l'Administration du canal Welland, l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, etc. De plus, le ministère de l'Environnement veille à l'application de la Loi sur la rivière des Outaouais. Malgré diverses négociations et la volonté de sa direction, TPC a du mal à trouver preneur à l'intérieur et à l'extérieur de l'appareil gouvernemental pour abandonner ses fonctions dans ce domaine. Pourtant, les bénéficiaires abondent. Mentionnons par exemple les sociétés hydro-électriques de l'Ontario et du Québec, qui profitent gratuitement de la régularisation de la rivière des Outaouais.

TPC envisage de transférer ses responsabilités en matière de régularisation du niveau des eaux, de bassins de radoub, d'écluses et de barrages à d'autres organismes fédéraux, aux provinces ou à l'entreprise privée. Des négociations ont lieu actuellement avec le Québec au sujet de la cession de deux barrages loués à la province. Le Québec aimerait qu'ils soient d'abord restaurés, ce qui coûterait 4 à 6 millions de dollars.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de négocier le transfert de toutes les écluses et de tous les barrages aux provinces.

RÉSEAUX ROUTIERS

Transports publics Canada

OBJECTIF

Favoriser les projets et politiques de l'État en matière de transport ainsi que ses objectifs de développement économique et social par la construction, la réfection et l'entretien de réseaux routiers selon les normes convenues. Améliorer la route transcanadienne dans les parcs nationaux.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

Travaux publics Canada construit et améliore des tronçons de la route de l'Alaska, de la route Haines et de la route transcanadienne dans les parcs nationaux.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les travaux publics (art. 9 et 12). Loi sur la route transcanadienne (art. 8).

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-1985	1985-1986
Dépenses de fonctionnement	26,480	22,906
Immobilisations	58,210	40,403
Années-personnes	3	3

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La loi habilite TPC à construire des tronçons de la route transcanadienne dans les parcs nationaux et investit le Ministre du pouvoir de gérer, d'entretenir et d'administrer des routes et des ponts. Il lui incombe également d'administrer la partie fédérale de projets de construction d'infrastructures routières réalisés à frais partagés. Les principaux travaux prévus dans le programme des réseaux routiers sont les suivants : réfection de la route du Nord-Ouest (66 kilomètres en 1985-1985),

construction de la route transcanadienne à Banff (6 kilomètres en 1984-1985), entretien, sur 2,100 kilomètres, du réseau routier du Nord-Ouest (route de l'Alaska et route Haines) et amélioration de la route transcanadienne dans les parcs nationaux. L'entretien de la route transcanadienne dans les parcs incombe à Parcs Canada. Ce programme comporte également l'entretien des ponts.

En vertu d'une entente conclue avec Travaux publics Canada, le gouvernement du Yukon entretient la route de l'Alaska et la route Haines dans ce territoire. TPC est chargé de la gestion financière et des dépenses d'entretien de la route de l'Alaska en Colombie-Britannique, mais il sous-traite les travaux d'entretien et de construction.

Le sous-ministre adjoint chargé des opérations assume la responsabilité du programme par l'entremise des directeurs généraux régionaux et des gestionnaires régionaux des services de design et de construction. Le sous-ministre adjoint chargé du design et de la construction assure la direction fonctionnelle, élabore des politiques et fixe des normes. Les questions pertinentes doivent lui être soumises. Sur les 119 années-personnes, neuf sont affectées à la Direction générale des transports et relèvent du sous-ministre adjoint chargé du design et de la construction. La région de l'Ouest compte 46 années-personnes et celle du Pacifique, 64. Les postes régionaux comprennent neuf ingénieurs, six dessinateurs, 61 techniciens, 15 préposés aux travaux généraux et deux commis.

OBSERVATIONS

Le programme consiste à refaire et à entretenir des tronçons de route. La norme de la transcanadienne a été fixée au moment de la construction à la suite d'une entente entre la province intéressée et le ministre fédéral des Travaux publics. Pour le réseau routier du Nord-Ouest, on a adopté les normes minimales fixées pour les artères par l'Association des routes et transports du Canada. Pour les travaux de réfection, toutefois, on ne respecte cette norme que si le trafic ou la baisse des coûts d'entretien le justifie, sous réserve des disponibilités budgétaires et de l'approbation du Conseil du Trésor ou du Cabinet. Dans les parcs nationaux, l'amélioration de la route transcanadienne obéit aux mêmes principes. Comme les groupes d'intérêts

tels que les associations de routiers ne présentent pas de plaintes, on peut supposer que les usagers sont satisfaits, dans l'ensemble, de la qualité du réseau routier du Nord-Ouest et de la route transcanadienne.

Les objectifs concernant la vitesse du transport, son coût à l'unité, la fiabilité du service, le nombre d'accidents et la consommation d'énergie sont réalisés. Sur le plan des avantages socio-économiques, le réseau routier du Nord-Ouest réduit l'isolement des populations, favorise le tourisme et facilite l'exploitation des ressources du Yukon et du nord de la Colombie-Britannique. À noter qu'il ne sert pas beaucoup au transport du minerai extrait dans le Nord.

Les principaux problèmes portent surtout sur les objectifs et le mandat - questions fondamentales - et découlent principalement de l'imprécision de la politique routière de l'État. La dernière révision de cette politique remonte à 1974. À ce moment-là, trois ministères se sont vu confier la responsabilité des routes fédérales. Affaires indiennes et du Nord Canada était chargé des politiques et des programmes touchant les routes fédérales au nord du 60^{e} parallèle, Transports Canada devait s'occuper de l'ensemble de la politique routière fédérale, et le ministère de l'Expansion industrielle régionale était chargé du financement des projets routiers ayant des incidences économiques régionales. Depuis, les responsabilités de ce dernier ont été confiées à Transports Canada. Bien que Travaux publics Canada soit chargé du réseau routier du Nord-Ouest et de la route transcanadienne dans les parcs nationaux, son rôle en matière de routes n'a pas été précisé. Notons que l'entretien de la transcanadienne, dans les parcs nationaux, incombe à Parcs Canada.

Outre les rapports entre les ministères fédéraux à ce chapitre, il y a aussi la question du partage des compétences entre l'État et les provinces. En règle générale, les routes sont du ressort des provinces. À part les difficultés rencontrées dans les tentatives de transfert à la Colombie-Britannique, rien ne semble justifier l'exception que constitue le réseau routier du Nord-Ouest.

Selon le Groupe d'étude, il existe une solution : transférer la responsabilité du programme aux provinces et territoires concernés. Pendant la période de transition, il conviendrait, pour préciser le mandat de Travaux publics Canada, de confier à Transports Canada les responsabilités

de TPC, des Affaires indiennes et du Nord Canada et de Parcs Canada en matière de routes.

Transports Canada est chargé de l'ensemble de la politique routière fédérale et du financement des travaux entrepris en vue d'objectifs économiques régionaux. Le transfert provisoire de tous ces programmes routiers à ce ministère permettrait à Travaux publics Canada de jouer un rôle de fournisseur de services au profit des ministères fédéraux qui s'occupent des routes fédérales. Ce rôle correspondrait davantage à l'allègement du mandat de TPC.

OPTION

Pour les raisons mentionnées, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement fédéral envisage de négocier avec les provinces le transfert des responsabilités de TPC en matière de routes. D'ici là, Transports Canada devrait se charger de toutes les routes fédérales.

PONTS ET AUTRES OUVRAGES

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Favoriser les projets et politiques de l'État en matière de transport ainsi que ses objectifs de développement économique et social par la construction, la réfection, l'exploitation et l'entretien de certains ponts et autres ouvrages.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

TPC possède et exploite des ponts utilisés par les sociétés de transport et le grand public. Le pont de New Westminster profite aux compagnies de chemin de fer, aux sociétés d'exportation et au port de Vancouver.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les travaux publics

RESSOURCES (en milliers de dollars courant)

	1984-1985	1985-1986
Dépenses de fonctionnement	2,417	2,426
Recettes	1,269	2,675

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Travaux publics Canada est chargé de cinq ponts internationaux, sept ponts interprovinciaux et cinq ponts intraprovinciaux, soit 17 au total.

Ponts internationaux

Emplacement	Province	Localité
Edmunston, Madawaska	N.-B.	Edmunston
Clair-Fort Kent	N.-B.	Clair
Ste-Croix-Vanceboco	N.-B.	Ste-Croix
St. Léonard-Vanceboco	N.-B.	St. Léonard
St. Stephen-Calais	N.-B.	St. Stephen

Ponts interprovinciaux

Perley	Ont./Qué.	Hawksbury
Alexandra	Ont./Qué.	Ottawa-Hull
Chaudière	Ont./Qué.	Ottawa-Hull
Macdonald-Cartier	Ont./Qué.	Ottawa-Hull
Allumette	Ont./Qué.	Pembrooke
Rapide des Joachins	Ont./Qué.	Roolphton
Campbellton-Cross Point	N.-B./Qué.	Campbellton

Ponts intraprovinciaux

Avenue Laurier	Ont.	Ottawa
Canal de Burlington	Ont.	Burlington
Plaza	Ont.	Ottawa
Route Lasalle	Ont.	Kingston
New Westminster	C.-B.	Vancouver

Les "autres ouvrages" désignent des égouts, des canalisations d'eau, etc. Travaux publics Canada n'exploite ni ne construit actuellement aucun ouvrage de cette nature.

En 1984-85, les dépenses du programme se sont chiffrées à 2.7 millions de dollars. L'exploitation du pont ferroviaire de New Westminster a rapporté 1.3 million.

Le programme relève du sous-ministre adjoint chargé des opérations par l'entremise des directeurs généraux régionaux. Le sous-ministre adjoint chargé du design et de la construction assure la direction fonctionnelle, élabore des politiques et établit des normes; il doit être consulté pour toutes les questions pertinentes. Le ministère sous-traite les travaux d'immobilisations et les gros travaux d'entretien. Le coût des services fournis par le

programme des services de TPC s'élève à 1.1 million de dollars.

OBSERVATIONS

Les ponts font partie de réseaux de transport qui sont généralement du ressort d'autres paliers de gouvernement. Leur efficacité est liée au rôle habituellement essentiel qu'ils jouent dans ces réseaux. Dans certains cas, ils pourraient sans doute être transférés aux provinces ou aux municipalités, ce qui permettrait d'économiser sur les années-personnes et les frais d'entretien.

La présence, à la Direction générale des transports de l'administration centrale, de trois ingénieurs des ponts, de cinq ingénieurs-concepteurs et de leur personnel de soutien technique qui s'occupent exclusivement de ponts n'a pas sa raison d'être étant donné l'envergure du programme et le savoir-faire du secteur privé dans ce domaine.

Les solutions sont au nombre de trois :

a. Sous-traitance de l'exploitation et de l'entretien des ponts au secteur privé ou à d'autres paliers de gouvernement.

b. Transfert des ponts aux provinces ou aux municipalités.

c. Imposition de droits de péage avec possibilité de faire sous-traiter l'exploitation du péage. À titre d'exemple, le tarif perçu sur le pont de New Westminster (le seul pont à péage) est actuellement de 1.95 $ par wagon, alors que les frais d'exploitation se chiffrent, eux, à 4.11 $ par wagon. TPC présente actuellement une demande au Conseil du Trésor pour augmenter ce tarif.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de négocier le transfert des 17 ponts aux provinces ou aux municipalités.

D'ici là, TPC devrait augmenter les droits de péage ou proposer d'autres méthodes de recouvrement des coûts.

SECTION 9 - COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE
INTRODUCTION

De l'avis du Groupe d'étude, la CCN devrait continuer de jouer son rôle de planificateur fédéral pour la région de la Capitale nationale, mais après avoir été au préalable élaguée, et à titre de corporation departementale et non de société de la Couronne. Tout en assumant de nouvelles responsabilités, par exemple s'occuper des grands édifices nationaux, comme le Parlement, elle devrait abandonner toute fonction d'exploitation et d'entretien et se procurer plutôt ces services auprès de Travaux publics Canada. Elle devrait aussi céder ses routes et ses ponts aux municipalités et rationaliser ses actifs immobiliers.

HISTORIQUE

La Commission de la Capitale nationale a pour mission de façonner le symbole de la force et de l'unité du pays, le foyer spirituel du Canada, l'image qu'il présente au reste du monde. Ces grands idéaux coûtent 100 millions de dollars par année aux contribuables, sans parler des sommes considérables dépensées pour l'acquisition de terrains avant 1980.

Depuis que la reine Victoria a décidé en 1857 d'établir la capitale de la province du Canada à Ottawa, on a cherché à faire exprimer à cette ville la vitalité et le dynamisme des Canadiens, leurs aspirations, leur nature même. Plusieurs Commissions se sont successivement efforcées d'embellir la capitale : l'Ottawa Improvement Commission, en 1899, la Federal Plan Commission, en 1913, la Federal District Commission, en 1927, et finalement la Commission de la Capitale nationale, en 1958.

La Loi de 1958 sur la Capitale nationale repose sur les recommandations d'un comité parlementaire mixte qui favorisait la mise en oeuvre d'un plan directeur élaboré pour la capitale par un architecte français de renom, Jacques Gréber. Ce plan s'articulait autour de cinq grandes recommandations : déplacement de voies ferrées, extension du réseau des promenades, décentralisation des bureaux fédéraux, aménagement d'une ceinture de verdure et agrandissement du parc de la Gatineau.

Aujourd'hui, la mise en oeuvre du plan est pratiquement achevée et la Commission n'a plus rien à réaliser. Elle gère maintenant d'immenses propriétés, alors qu'au départ son rôle consistait à planifier. Le gros de son budget sert à l'exploitation et à l'entretien de ses 48,200 hectares (environ 10 % de la région de la Capitale nationale). La Commission entretient 80 kilomètres de routes, 54 ponts, 668 hectares de parcs, 100 kilomètres de pistes cyclables, 1 300 propriétés d'usage résidentiel, commercial ou agricole, des terrains de stationnement et des plates-bandes en grand nombre, trois terrains de golf et les terrains de tous les bâtiments fédéraux de la capitale. La valeur à neuf estimative de ses actifs immobiliers se chiffre à 350 millions de dollars.

Voici une vue d'ensemble des dépenses de la Commission en 1984-1985 et en 1985-1986 :

	Dépenses d'exploitation (millions $)		**Années-personnes**	
	84/85	**85/86**	**84/85**	**85/86**
Conception et construction : planification de l'utilisation des terrains fédéraux, subventions versées au transport interprovincial et ententes à frais partagés concernant des routes, des ponts et des bâtiments historiques	34	25	87	87
Exploitation et entretien de propriétés : entretien et rénovation de ponts, de terrains de stationnement, de bâtiments, de routes et des terrains des bâtiments fédéraux; subventions tenant lieu d'impôts	**57**	**53**	**614**	**630**
Loisirs et culture : information, activités touristiques, Fête du Canada, parc de la Gatineau, Bal de neige	8	7	101	84

Administration : frais généraux d'administration, administration financière, administration du personnel et gestion du matériel	16	16	203	199
TOTAL	107	94	1,005	1,000

OBSERVATIONS

Rôle et mandat

En 25 ans, la Commission de la Capitale nationale a réalisé une oeuvre inestimable et le pays peut à juste titre s'enorgueillir de sa capitale. Au palier local, elle a remédié à l'absence de plans directeurs et exercé ses pouvoirs d'expropriation et d'acquisition pour réaliser le plan Gréber. La Commission reconnaît avoir presque achevé cette tâche. Elle s'occupe maintenant de certaines améliorations secondaires et organise, pour accroître l'attrait de la capitale, des activités culturelles, recréatives et touristiques dont bon nombre font double emploi avec celles qu'organisent les pouvoirs locaux et régionaux.

Au cours de la dernière décennie, d'importants changements se sont produits sur la scène politique locale. Deux administrations régionales - la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton et la Communauté régionale de l'Outaouais - ont vu le jour pour coordonner la gestion des 27 municipalités établies sur le territoire. Ces deux administrations exercent de grands pouvoirs en matière de planification et d'aménagement des propriétés et ont établi des plans qui témoignent des aspirations locales. Bien que la Commission joue encore un rôle de coordination, l'importance de ce dernier a diminué considérablement depuis la mise en place d'institutions régionales responsables dont les membres sont élus.

Dans la région de la Capitale nationale, on constate un grand nombre de chevauchements et de doublements des rôles de la CCN et TPC. TPC s'occupe de tous les bâtiments importants et à caractère symbolique (le Parlement, la résidence du Gouverneur général, etc.). Il fournit d'importants services en matière de gestion immobilière, d'architecture, de génie et d'immobilier pour répondre aux

besoins du gouvernement fédéral dans la région d'Ottawa-Hull. Son activité à ce chapitre surpasse considérablement celle de la Commission.

De l'avis du Groupe d'étude, le gouvernement pourrait abolir la Commission et en confier les responsabilités à TPC. Elle joue cependant un précieux rôle de coordination auprès des administrations régionales et locales. Comme ses ressources sont presque exclusivement composées d'affectations de crédits, le maintien de son statut de société de la Couronne indépendante (annexe C-I) ne peut plus guère se justifier. Le Groupe d'étude recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage de transformer la CCN (actuellement inscrite à l'annexe B de la Loi sur l'administration financière) en corporation de département.

De plus, un certain nombre de mesures pourraient être prises pour faciliter l'élagage de la gestion immobilière fédérale dans la région de la Capitale nationale.

Améliorations concernant le fonctionnement

Le Groupe d'étude ne remet pas en question le rôle de planificateur que joue la CCN, mais il s'interroge sur la nécessité, pour cette dernière, de posséder certains types d'actifs immobiliers. Certes, l'acquisition de propriétés peut s'avérer nécessaire à la réalisation de certains objectifs, mais son importance est moindre que ne le croit la Commission.

Par le passé, celle-ci a poursuivi une politique dynamique d'acquisitions foncières que seul est venu interrompre, il y a cinq ans, un moratoire imposé par le Cabinet. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'effectuer toute nouvelle acquisition de cet ordre ou tout regroupement de terrains dans l'esprit du nouveau rôle simplifié de la Commission.

Les acquisitions foncières font boule de neige et entraînent des frais d'aménagement et d'exploitation sans cesse croissants. Nous mettons en doute la nécessité, pour la Commission, de posséder et d'exploiter des routes, des ponts et des pistes cyclables. Le Groupe d'étude recommande qu'une fois atteints les objectifs fixés en matière de transport ou de loisirs, la Commission cède les installations en cause aux municipalités. La Commission

possède de très nombreux biens-fonds en prévision des besoins du siècle prochain : trois terrains de golf, des terrains composant la ceinture de verdure, etc. Le Groupe d'étude suggère que le gouvernement examine les objectifs à court et à long terme de la Commission en matière foncière ainsi que ses besoins futurs à ce chapitre et qu'il oriente clairement l'action de la Commission. Le gouvernement pourrait lui donner d'autres moyens d'action pour réaliser ses objectifs. Elle pourrait continuer d'accorder des subventions tenant lieu d'impôts aux municipalités pour toutes les propriétés fédérales situées dans la région de la Capitale nationale.

Le parc de la Gatineau a plusieurs fonctions: : zone de nature à proximité d'un milieu urbain, loisirs, réserves foncières pour l'avenir. Il abrite les résidences de l'Orateur de la Chambre des communes et les résidences d'été du Premier ministre et du Gouverneur général. Le Groupe d'étude suggère que dans le cadre d'une révision des besoins fonciers de l'État, la Commission conserve les terrains nécessaires aux projets futurs du gouvernement fédéral et transfère à Parcs Canada la responsabilité de préserver le caractère naturel du parc.

La Commission dispose de moyens autres que la propriété foncière pour réaliser ses objectifs. C'est ainsi que les ententes sur les subventions et les projets à frais partagés se sont avérés fructueux dans une certaine mesure. Malheureusement, selon le Groupe d'étude, elle a fait preuve d'une certaine insouciance à l'égard des deniers publics lorsqu'elle a conclu des ententes ouvertes. À titre d'exemple, mentionnons une entente de construction routière à frais partagés (50 % - 50 %) sans limite de dépenses ni échéancier, conclue avec le Québec.

D'immenses possibilités s'offrent à la Commission en ce qui concerne les aménagements à des fins diverses, l'encouragement de la mise en valeur par le secteur privé et l'utilisation optimale des investissements privés pour favoriser la réalisation d'objectifs généraux à long terme. Le Groupe d'étude recommande que la Commission mette à profit ses ressources et pouvoirs exceptionnels pour accroître ses recettes.

De l'avis du Groupe d'étude, la Commission devrait s'occuper surtout des bâtiments à caractère symbolique, par exemple les édifices du Parlement, la résidence du Gouverneur général et les autres résidences officielles. Il

faut mettre un terme à la concurrence et aux chevauchements des rôles entre Travaux publics Canada et la Commission. Le Groupe d'étude propose le transfert de ces bâtiments à la Commission.

Près de la moitié des ressources de cette dernière servent à l'exploitation et à l'entretien, assurés surtout par son personnel. Le Groupe d'étude propose de muter les employés chargés de ces fonctions à Travaux publics Canada, qui fournira, à titre onéreux, des services immobiliers centralisés à tous les ministères et organismes établis dans la région de la Capitale nationale. La Commission serait tenue de s'adresser à TPC pour obtenir ces services.

Le Groupe d'étude estime que l'élagage des activités de la Commission, la réduction du nombre de ses propriétés marginales relevant davantage de la compétence des administrations locales, la simplification de sa structure administrative, la concentration de ses ressources sur la planification et l'augmentation de ses recettes lui permettront de réduire d'au moins 25 millions de dollars par année sa dépendance à l'égard du budget fédéral.

PLANIFICATION, CONCEPTION ET CONSTRUCTION

Commission de la Capitale nationale

OBJECTIF

Planifier et aménager, dans une optique nationale, les composantes matérielles et spatiales de la capitale du Canada qui contribuent à son esthétique, à son image de marque et à son caractère fonctionnel.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

Les services de planification, d'architecture, de génie et de gestion de projets qu'assure la Commission profitent aux habitants de la région et aux touristes.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de 1958 sur la Commission de la Capitale nationale

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	34 189	25 114
Années-personnes	87	87

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La Commission de la Capitale nationale (CCN) utilise 87 années-personnes et environ 25 % de son budget annuel pour réaliser des études, planifier l'utilisation des terres fédérales et exécuter des travaux de construction secondaires dans la région d'Ottawa-Hull. Cette planification comprend l'établissement d'un plan directeur pour la Colline parlementaire ainsi qu'un autre plan concernant le coeur de la région. La CCN verse des contributions (environ 1.8 million de dollars) pour le transport en commun entre Ottawa et Hull. Elle fournit également des services d'architecture, d'aménagement paysager et de génie pour quelque 100 projets de construction par année, d'une valeur approximative de 10 à

15 millions de dollars. Elle réalise aussi un certain nombre de projets à frais partagés avec les provinces ou des municipalités (construction de routes au Québec, de ponts, etc.). Ses dépenses, à ce poste, atteignent environ 15 à 20 millions de dollars par année.

Le programme concerne la région d'Ottawa-Hull. Voici comment se répartissent les années-personnes :

Planification	30
Conception	41
Construction	16
TOTAL	87

OBSERVATIONS

La loi de 1958 avait pour but de résoudre un certain nombre de problèmes d'aménagement foncier : élimination des voies ferrées du centre-ville d'Ottawa et mise en oeuvre, par l'État, d'un plan intégré pour la région. Depuis, d'autres organismes de coordination se sont greffés à l'appareil gouvernemental de la région : la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton et la Communauté régionale de l'Outaouais. Cependant, la région de la Capitale nationale a encore besoin d'un organisme de coordination supérieur chargé d'élaborer et de mettre en oeuvre un plan directeur à long terme reposant sur l'utilisation des actifs immobiliers de l'État.

La Commission emploie un petit nombre de spécialistes qui s'occupent de planification, de conception et de construction. Elle confie le gros du travail à l'entreprise privée. En ce qui concerne les services d'architecture et de génie, il y a chevauchement avec le bureau de TPC chargé de la région de la Capitale nationale. En conséquence, la Commission fait concurrence à TPC en ce qui a trait au personnel et à l'utilisation du secteur privé.

Bien qu'un certain nombre de ministères fédéraux planifient, conçoivent et réalisent des travaux de construction dans la capitale, seule la Commission est habilitée à approuver les plans des bâtiments et l'utilisation des terres dans la région.

L'activité de la Commission empiète sur celle de TPC pour ce qui est de la propriété des terres fédérales de la

région. L'État a confié à TPC un pouvoir de coordination en cette matière, et seuls n'y sont pas assujettis le Conseil national de recherches (propriétaire et gestionnaire de ses laboratoires), le ministère de la Défense nationale (deux bases aériennes) et Transports Canada (aéroport d'Ottawa).

Par le passé, la Commission a poursuivi une politique dynamique d'acquisitions foncières jusqu'à ce que le Cabinet impose un moratoire dans ce domaine. La Commission protège jalousement ses avoirs. Cette attitude a entravé la réalisation de grands objectifs gouvernementaux lorsque les deux plus importants propriétaires fonciers de l'État dans la région n'ont pu réussir à s'entendre sur l'échange, la vente ou l'aliénation de propriétés.

Il y a plusieurs solutions possibles pour la réalisation de ce programme. La Commission pourrait continuer de planifier l'utilisation des terres fédérales, tandis que tous les titres des propriétés seraient remis à un seul organisme. Par contre, le statu quo en matière d'acquisition des propriétés et de services d'architecture et de génie se justifie dans une certaine mesure : la CCN doit en effet posséder des terrains pour influer sur la planification régionale; elle a également besoin d'un petit nombre de spécialistes pour contrôler la planification et approuver les plans.

La Commission compte beaucoup sur les acquisitions foncières pour influer sur la planification locale et régionale. Elle pourrait cependant avoir recours à d'autres méthodes, par exemple la rétention de subventions, notamment celles qui tiennent lieu d'impôts municipaux.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de regrouper les services d'architecture et de génie de la CCN avec ceux de Travaux publics Canada.

GESTION DES ACTIFS IMMOBILIERS

Commission de la Capitale nationale

OBJECTIF

Gérer et aménager les biens-fonds de la Commission de la Capitale nationale; entretenir et préserver les terrains fédéraux de la région.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

La beauté et le bon état des aménagements profitent aux habitants de la région et aux touristes.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de 1958 sur la Commission de la Capitale nationale

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	57 186	53 314
Recettes	3 245	8 430
Années-personnes	614	630

ACTIFS IMMOBILIERS

Terrains - 48 200 ha
Nombre de bâtiments - 1 300
Valeur estimative des actifs - 352 000 000 $

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La Commission de la Capitale nationale possède de nombreux terrains dans la région : 48 200 ha, soit environ 10 % du territoire régional. Ses actifs se composent de promenades, de grandes propriétés en milieu sauvage et rural, de plusieurs parcs urbains d'importance, de propriétés commerciales, de même que de bâtiments d'importance historique ou architecturale.

En 1984-1985, elle a utilisé 613 années-personnes et dépensé environ 50 millions de dollars pour l'administration immobilière, l'aménagement de propriétés, le versement de subventions tenant lieu d'impôts et l'acquisition de biens-fonds.

La Commission entretient 80 km de routes, 54 ponts, des terrains de stationnement, 668 ha de parcs, 100 km de pistes récréatives, des plates-bandes et les terrains de tous les bâtiments fédéraux de la région de la Capitale nationale. Elle fournit aussi des services d'entretien pour un certain nombre d'activités publiques (par exemple la patinoire du canal Rideau et les installations servant pour la Fête du Canada).

La Commission réalise un certain nombre de projets de restauration et exécute des travaux d'aménagement avec le concours du secteur privé. Elle verse des subventions tenant lieu d'impôts qui lui coûtent quelque 10 millions de dollars par année et elle possède et loue plus de 1,300 propriétés, dont 200 commerciales, 113 agricoles ou rurales et 700 résidentielles. Elle continue également ses travaux de drainage sur ses terres agricoles. Elle effectue elle-même ses travaux d'arpentage et de cartographie.

Voici comment se répartissent ses années-personnes :

	Années-personnes	
	1984-85	**1985-86**
Fonctionnement et entretien	521	541
Aménagement des propriétés	3	3
Services immobiliers	7	3
Opérations immobilières	64	62
Arpentage et cartographie	18	16
TOTAL	613	630

La Commission comprend trois directions : la Direction des biens immobiliers s'occupe de l'aménagement des propriétés, des services immobiliers, des opérations immobilières, des levés d'arpentage et de la cartographie. La Direction du développement veille aux travaux d'entretien, tandis que la Direction des services au public entretient le parc de la Gatineau et est chargée d'autres services au public.

OBSERVATIONS

De l'avis du Groupe d'étude, il y a beaucoup de chevauchements et de doubles emplois dans la région entre Travaux publics Canada et la Commission de la Capitale nationale. Les deux possèdent des actifs immobiliers et s'occupent de l'entretien et de l'exploitation d'un certain nombre de bâtiments fédéraux. Notamment, la Commission entend intégrer les divers édifices qui font figure de symbole (par exemple, les édifices du Parlement) dans ses plans à long terme en vue d'embellir la capitale. Tandis que TPC est propriétaire et responsable des édifices de la Colline parlementaire, la Commission assure l'entretien des terrains, informe les visiteurs, organise des visites, présente un spectacle son et lumière et élabore actuellement des plans concernant les abords du Parlement.

L'activité immobilière de la Commission est comparable à celle de TPC. Entre autres, les deux pratiquent la location à bail. Dans le centre-ville d'Ottawa par exemple, un côté d'une rue appartient à TPC et l'autre à la Commission. Les deux organismes appliquent des méthodes de location et des règlements différents pour s'arracher la clientèle.

Travaux publics Canada fournit des services communs et verse des subventions tenant lieu d'impôts pour la plupart des propriétés fédérales de la capitale. Il s'est s'engagé à fournir ces services à la Commission pour presque rien, mais elle a récemment décliné cette offre.

Conformément à une entente officieuse de longue date, la Commission subventionne indirectement TPC et tous les autres organismes fédéraux qui "possèdent" des propriétés dans la région. Elle entretient en effet gratuitement les terrains de tous les bâtiments fédéraux.

TPC et la Commission sont tous deux habilités à acquérir et à aliéner des terrains et ont chacun le personnel voulu.

Plus de la moitié des employés de la Commission s'occupent d'entretien. Le recours à l'entreprise privée dans ce domaine est assez récent et résulte de limites imposées à sa croissance ininterrompue. Ses employés assurent le déneigement des voies publiques dont elle est propriétaire, mais les rues qui les bordent et les croisent

sont entretenues par les municipalités. Elle convient toutefois qu'elle devrait conclure des marchés avec les municipalités pour la réalisation de certaines tâches d'entetien.

La Commission détient des actifs immobiliers qui, normalement, devraient être pris en charge par les municipalités : routes, ponts, parcs, etc. Après avoir mis en place ces aménagements et persuadé les municipalités de les intégrer à leurs plans, la Commission n'a plus guère de raison de les conserver et de les exploiter. Elle devrait donc les céder aux pouvoirs compétents.

L'activité de la Commission s'apparente beaucoup à celle des administrations municipales (construction de routes, de ponts, de pistes cyclables, etc.) et s'exerce parfois sans la collaboration ou le consentement des élus municipaux, qui sont pourtant comptables aux habitants de la région. Certaines de ses routes ne sont pas munies de bretelles d'accès ou de sorties, ne sont pas intégrées aux plans régionaux et ne répondent pas aux besoins locaux. C'est ainsi que six millions de dollars ont été dépensés entre 1978 et 1984 pour la construction des 5 ½ km de la "promenade de l'Est", qui n'a jamais été ouverte.

Dans la région de la Capitale nationale, Travaux publics Canada s'occupe de certaines propriétés particulières qui ne font normalement pas partie de son mandat (cénotaphe, résidences officielles, édifices du Parlement). En raison de leur valeur de symbole, celles-ci devraient être confiées à la Commission, car on peut considérer qu'elles font partie intégrante de ses plans visant à promouvoir la capitale.

Il y a deux façons d'éliminer les chevauchements et les doubles emplois pour améliorer la gestion immobilière dans la RCN. La CCN pourrait confier ses propriétés et leur entretien à TPC, ou bien prendre en charge toutes les propriétés particulières de la RCN (y compris celles que détient actuellement TPC) et se procurer les services de gestion immobilière dont elle a besoin auprès de TPC.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de réorganiser la gestion des biens immobiliers dans la région de la Capitale nationale de la façon suivante :

- Cession par TPC de tous les bâtiments désignés et qui ont une valeur de symbole (tels que les édifices du Parlement et les résidences officielles) à la Commission de la Capitale nationale. Ces monuments devraient constituer le joyau des avoirs immobiliers de la Commission.

- Cession aux municipalités des aménagements de la CCN qui ont une importance secondaire pour l'accomplissement de son mandat (routes, ponts, pistes cyclables, etc).

- Achat de tous les services immobiliers dont la CCN a besoin auprès de TPC.

SECTION 10 - PROGRAMMES DES TRAVAUX MARITIMES

INTRODUCTION

Le gouvernement fédéral possède toute une profilération d'infrastructures portuaires qui résultent de plus d'un siècle d'expansion progressive basée largement sur une vague notion davantages socio-économiques et de l'impératif de disséminer et de perpétuer la présence fédérale. Ces infrastructures sont largement inefficaces, coûteuses à administrer, d'un avantage économique discutable et difficiles à démanteler du point de vue politique. Pour changer l'orientation il faudra rationaliser les immobilisations.

- par le retrait des opérations qui pourraient mieux être administrées par d'autres niveaux de gouvernement;
- par le transfert des propriétés au secteur privé s'il s'il y a possibilité de gain à court ou à long terme;
- par la gestion de l'infrastructure restante en fonction des principes suivants :
    - l'autonomie locale ou régionale maximale
    - l'autosuffisance financière
    - l'adaptation des services aux conditions du marché

HISTORIQUE

Les programmes des travaux maritimes du gouvernement fédéral comportent des investissements massifs dans l'infrastructure. L'immobilisation comprend plus de 2,500 ports et havres (à l'exclusion des installations navales), la voie maritime du Saint-Laurent, des ponts, des canaux et autres ouvrages dispersés. Plusieurs organismes sont responsables de ces installations.

En résumé, les biens immobiliers visés par les programmes des travaux maritimes ont, selon des estimations modérées, une valeur de remplacement de quelque 8 à 10 milliards de dollars. Les dépenses annuelles totales de 540 millions sont compensées en partie par des recettes de 340 millions, ce qui laisse 200 millions à payer par le

gouvernement. Environ 3,500 années-personnes sont affectées au domaine des biens immobiliers.

Transports Canada est responsable de quelque 325 quais, ports et havres nécessitant des déboursés annuels de 380 millions de dollars. Les recettes annuelles sont de l'ordre de 260 millions. Environ 2,000 années-personnes sont affectées à l'administration et à l'exploitation des ports.

La Garde côtière canadienne dépense environ 36 millions annuellement et affecte quelque 215 années-personnes à l'administration et au fonctionnement des biens immobiliers dans le cadre de ses opérations.

L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent dépense environ 83 millions de dollars annuellement pour la voie maritime du Saint-Laurent et ses ponts, sur lesquels elle récupère environ 78 millions. Elle dispose de 1,200 années-personnes.

Le ministère des Pêches et des Océans exploite plus de 1,400 ports de pêche et plus de 800 ports de plaisance pour un coût annuel de 45 millions, et récupère seulement 2,5 millions en recettes. Cette activité dispose de 114 années-personnes.

Un calcul plus détaillé est donné au tableau 1.

Deux ministères dirigent les biens immobiliers au nom de la Couronne dans le cadre de ce programme : Transports Canada et le ministère des Pêches et des Océans.

Transports Canada (TC) est responsable de la fourniture et de l'administration de la majorité des infrastructures :

- La Société canadienne des ports administre directement ou par l'entremise de sociétés de port locales (SPL) 15 ports sur les côtes est et ouest et sur les Grands Lacs. Les ports de la Société totalisent environ 60 % du trafic maritime.

- Neuf havres en Ontario et en Colombie-Britannique sont administrés par des commissions de port (CP) indépendantes et en grande partie autonomes relevant directement du ministre en vertu de trois lois fédérales. Les havres de CP totalisent environ 20 % du trafic maritime.

- Transports Canada administre directement 301 autres ports publics par l'entremise de sa Direction générale des havres et ports (DGHP) dans toutes les régions du pays. Environ 20 % du trafic maritime transite par les ports de la DGHP.

- La Garde côtière canadienne détient des immobilisations importantes (bases, aides à la navigation et à la gestion du trafic maritime et canal Canso en Nouvelle-Écosse).

- L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent s'occupe de la partie canadienne de la voie maritime, de deux ponts internationaux et, par l'entremise d'une filiale à 100 %, elle a la charge du pont Jacques Cartier, du pont Champlain et d'une partie de l'autoroute Bonaventure à Montréal.

Le ministère des Pêches et des Océans, par l'entremise de la Direction générale des ports pour petits bateaux, s'occupe de quelque 2,232 ports de pêche et de plaisance au pays.

OBSERVATIONS

Le gouvernement fédéral fournit, exploite et entretient des ouvrages qui devraient être la responsablité d'autres gouvernements :

- Les ponts Jacques Cartier et Champlain coûtent plus de 5 millions de dollars annuellement au gouvernement canadien et devraient être contrôlés, exploités et payés par le gouvernement du Québec ou la ville de Montréal.

- Le gouvernement du Canada est chargé de quais pour traversiers qui font partie des réseaux routiers provinciaux.

- La Garde côtière canadienne s'occupe du canal Canso qui existe uniquement en raison de la levée de Canso, une route provinciale.

La récupération des coûts ne correspond pas généralement au niveau de service offert. Par ailleurs, la politique de facturation varie d'un ministère à l'autre,

d'une région à l'autre et selon les subventions directes ou indirectes à un groupe spécial d'utilisateurs :

- Aucun effort n'est fait ou presque pour recouvrer les coûts des immobilisations, à l'exception des neuf ports relevant des commissions de port et des 15 ports relevant de la Société canadienne des ports.

- Les frais demandés dans les ports publics de TC et dans les ports pour petits bateaux du MPO sont fondés sur la récupération d'un faible pourcentage des coûts annuels d'exploitation.

- Les ports de plaisance du MPO demandent habituellement des tarifs beaucoup plus bas que les marinas privées.

- Les ports de pêche du MPO comportent des exemptions pour les pêcheurs de l'Atlantique, des Prairies et des Territoires du Nord-Ouest en raison du besoin de subventions de l'industrie.

- Aucun frais d'exploitation pour le canal Canso n'est exigé du ministère provincial de la voirie ni des utilisateurs du canal, même si la province a établi des péages pour les utilisateurs de la levée (route et chemin de fer).

- Le péage du pont Champlain (tarif fixe depuis 1962) représente seulement 50 % des dépenses annuelles de fonctionnement des deux ponts et de l'autoroute à Montréal.

Selon le Groupe d'Étude, le gouvernement fédéral s'est embarqué dans des activités qui ne relèvent pas de sa compétence :

- Le MPO fournit 10 % des postes de mouillage de plaisance au Canada à des taux subventionnés, ce qui décourage les investissements privés dans les régions proches.

- En dépit d'une longue tradition de propriété publique tant au Canada que dans les autres pays industrialisés, il y a lieu de favoriser l'augmentation de la participation du secteur privé dans les ports et havres de TC.

Plusieurs centaines d'autres ports et havres sont excédentaires tant du point de vue du trafic commercial que du soutien aux communautés isolées :

- des 325 ports et havres de TC, moins de 50 assurent plus de 80 % de tout le trafic commercial;

- des 1,400 ports de pêche du MPO plus de 450 havres de catégorie D sont inactifs et jugés excédentaires.

On constate une tendance irrésistible à la centralisation et à la systématisation. Il faut y résister. Des organismes que nous avons étudiés, ceux qui possèdent les qualités suivantes connaissent le plus de succès :

- Des objectifs clairs orientés vers une utilisation efficace des immobilisations.

- Une certaine indépendance par rapport aux procédures politiques et bureaucratiques d'Ottawa; une gestion locale sensible aux besoins locaux et régionaux qui rend compte à des commissions locales.

- Des décisions de gestion prises en fonction des forces régionales ou locales du marché et non imposées par un organisme central en fonction de la notion de "besoins nationaux".

- L'accès aux investisseurs privés selon les conditions du marché et par conséquent, aucun recours systématique au trésor public.

En résumé, de l'avis du Groupe d'étude, les entreprises régionales devraient être dirigées à l'échelon régional. À notre avis, les organismes qui respectent le mieux les conditions susmentionnées sont les neuf commissions de port indépendantes. Dans la mesure où le gouvernement fédéral doit rester impliqué dans ce secteur, nous recommandons cette forme de gestion.

Ironiquement, malgré les efforts de centralisation de la gestion des ports et havres, le gouvernement fédéral a maintenu l'existence de trois organismes distincts régissant les ports commerciaux (c'est-à-dire les commissions de port, la Société canadienne des ports et les ports publics de TC), avec comme conséquence des luttes internes en pure perte et une dispersion de capitaux d'immobilisations limités entre un trop grand nombre d'installations.

Le Groupe d'étude recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage les options suivantes :

- Vente ou cession aux provinces des biens immobiliers qui devraient normalement faire partie des programmes provinciaux (routes et ponts intraprovinciaux).

- Maintien d'un petit nombre de ports de TC et du MPO qui sont nécessaires comme soutien aux communautés isolées. Le gouvernement doit immédiatement élaborer des critères restrictifs pour l'approbation de ces installations, identifier clairement les havres admissibles et les financer comme s'il s'agissait de subventions sociales.

- Vente au meilleur prix de tous les autres ports et havres de TC, de la Société canadienne des ports et des CP par le mécanisme le plus approprié (par exemple la vente, la participation par l'achat d'actions dans la Société canadienne des ports ou une filiale, etc.).

- Pour les ports et havres de TC, de la Société canadienne des ports et des CP qui ne peuvent être vendus, adoption d'un régime d'autofinancement individuel et transformation en commissions de port. Ceux qui ne peuvent s'autofinancer devraient être fermés ou autrement aliénés.

- Vente au plus vite et au meilleur prix possible de tous les ports de plaisance du MPO.

- Déclarer officiellement excédentaires tous les ports de pêche de catégorie D du MPO, les remettre à l'agence de disposition des biens et les aliéner de la façon prescrite.

- Du simple point de vue de la gestion des biens immobiliers, soumettre tous les autres ports de pêche du MPO à un régime individuel d'autofinancement. Ceux qui ne peuvent être financés par les frais d'utilisation, devraient être fermés ou autrement aliénés. Toutefois, une telle mesure ne devrait être prise que dans le cadre beaucoup plus vaste d'une rationalisation de l'industrie de la pêche.

- Maintien des péages des autres ouvrages du programme non vendus ou aliénés aux provinces (par exemple la Voie maritime du Saint-Laurent, les ponts

internationaux) pour permettre l'autofinancement complet.

TABLEAU 1

PROGRAMMES DES TRAVAUX MARITIMES - BIENS IMMOBILIERS

Résumé des ressources - Exercice financier 1984/1985

	Immobilisations (000 $)	Fonctionnement (000 $)	Total (000 $)	Recettes (000 $)	A.-P.	Nombre de ports
Havres et ports de TC						
- Société canadienne des ports	95,600	169,400	265,000	213,700	1,520	15
- Commissions de ports	13,000	28,100	41,100	40,600	350	9
- Ports publics	40,500	33,800	74 300	7,200	93	301
- Total havres/ports	149,100	231,300	380,400	261,500	1,963	325
Garde côtière canadienne (TC)	22,000	13,700	35,700	--	215	
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent (AVMS)						
- Voie maritime du Saint-Laurent	5,200	64,300	69,500	69,900	1,081	
- Ponts	-	13,300	13,300	8,400	113	
- Total AVMS	5,200	77,600	82,800	78,300	1,194	
Ports pour petits bateaux (MPO)	25,100	19,300	44,400	2,600	114	2,232
TOTAL POUR LES PROGRAMMES DES TRAVAUX MARITIMES	201,400	341,900	543,300	342,400	3,486	

Remarques : La dépréciation des biens immobiliers des sociétés d'État et les postes budgétaires ne nécessitant aucun déboursé ne sont pas inclus dans les chiffres susmentionnés pour permettre un traitement uniforme en vertu des pratiques comptables du gouvernement du Canada. Tous les chiffres ont été arrondis à cent mille dollars près. Les montants susmentionnés n'incluent pas les dépenses en vertu du Programme de projets spéciaux de relance (PPSR) ni des dépenses par la GCC pour le dragage des chenaux et des voies navigables.

SOCIÉTÉ CANADIENNE DES PORTS

Transports Canada

OBJECTIF

La fourniture de ports nationaux efficaces pour permettre au Canada d'atteindre ses objectifs commerciaux.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Désignation d'une société d'État comprenant 15 ports commerciaux autofinancés situés sur les côtes est et ouest et le long du fleuve Saint-Laurent.

Les principaux bénéficaires sont les compagnies maritimes d'import-export et les localités où se trouvent ces ports.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la Société canadienne des ports - 1983

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984	1985
Dépenses de fonctionnement (à l'exclusion de la dépréciation de 21,000 et de 24,700 $)	169,300 $	178,100 $
Immobilisations	95,600 $	118,300 $
Recettes (à l'exclusion des revenus d'intérêt)	213,700 $	226,600 $

BIENS IMMOBILIERS	1984
Valeur estimative de remplacement	1 milliard $
Nombre - d'installations -	15
- de propriétés	155

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La Société canadienne des ports est une corporation de la Couronne de l'annexe C responsable du fonctionnement de quinze ports. Cinq de ceux-ci sont des Sociétés de port locales qui relèvent de la Société canadienne des ports et les autres sont classées comme des divisions.

La Société canadienne des ports relève du Parlement par l'entremise du ministre des Transports Canada. Chacune des sociétés a un conseil d'administration dont les membres sont nommés par le ministre et désignés par décret du conseil. De même, le président, le vice-président et le directeur général sont désignés par décret du conseil sur recommandation du ministre, en collaboration avec le Conseil d'administration. Les directeurs généraux des sociétés de port locales sont désignés par leur Conseil d'administration.

Le Conseil d'administration de la Société canadienne des ports compte entre 11 et 17 membres tandis que le Conseil d'administration des sociétés locales se compose de 5 à 7 membres.

Les ports fournissent une gamme complète de services de transport de la marchandise et des voyageurs. Toutes les opérations fonctionnent sur une base commerciale. Les principales activités sont la manutention des céréales et desconteneurs. Montréal est le deuxième port de la côte est pour le nombre de conteneurs (New York est le premier). Une petite quantité de conteneurs destinés au marché américain transite par Montréal. La Société canadienne des ports n'a pas d'influence, ou très peu, sur le marché ou sur les conditions économiques.

La Société canadienne des ports fonctionne selon l'année civile et tient ses dossiers financiers conformément aux principes comptables généralement acceptés. En conséquence, les renvois et les tableaux des données financières utilisés dans le présent mémoire ne sont pas toujours compatibles avec les conditions et les définitions utilisées ordinairement dans les comptes du gouvernement fédéral.

		1984 (Millions $)			
Ports constitués en corporation	**Employés**	**Recettes**		**Revenu net(1)**	
Vancouver	227	99.4		16.8	
Montréal	681	66.9		20.6	
Halifax	148	15.1		3.3	
Québec	99	15.6		5.7	
Prince-Rupert	12	10.8		1.2	
Total - Corporations		207.0	85 %	47.6	92 %
Ports établis comme des divisions					
Saint John	116	13.5		0.2	
Churchill	28	5.4		(1.1)	
Prescott	24	4.3		2.0	
St. John's	18	2.9		0.9	
Trois-Rivières	9	3.3		1.4	
Colborne	25	2.1		0.2	
Sept-Îles	9	1.4		(0.3)	
Chicoutimi	6	1.8		0.9	
Belledune	-	0.3		-	
Baie des Ha! Ha!	-	0.2		0.1	
Total - Divisions		35.2	15 %	4.3	8 %
Administration centrale de la Société	118	-		-	
TOTAL	1,520	242.2	100 %	51.9	100 %

(1) **Nota** - Les annexes A et B donnent des détails supplémentaires

Les ports relevant de la Société canadienne des ports doivent s'autofinancer. Les frais et les tarifs sont établis selon les critères commerciaux et couvrent tous les frais de fonctionnement, la dépréciation et les intérêts. Les fonds disponibles doivent être suffisants pour rembourser le capital des emprunts.

Les biens immobiliers constituent l'élément principal du programme de la Société canadienne des ports et ont une valeur comptable d'environ 654 millions de dollars (exercice financier de 1984). Ces biens comprennent :

postes de mouillage
quais
terminaux
routes et voies ferrées
élévateurs à grain
services publics
bâtiments - entrepôts, de service, d'administration.

Puisque de nombreuses installations portuaires de la Société sont louées sur une base nette, le locataire est responsable des coûts d'exploitation des biens immobiliers. L'entretien important des biens exploités par la Société canadienne des ports est fait à contrat.

L'administration centrale, à Ottawa, s'occupe de la direction générale des 15 ports. Elle comptait 118 années-personnes en décembre 1984, chiffre qui a récemment été réduit à 97.

Les dépenses en immobilisations prévues pour l'année financière 1985 s'élèvent à 118 millions de dollars (provenant de fonds internes). Ces dépenses incluent la remise en état de voies ferrées à Montréal et de nouveaux locaux pour les conteneurs.

Une certaine concurrence se manifeste entre les divers ports de la Société canadienne des ports, des commissions de port et autres ports fédéraux. Les ententes financières varient selon qu'il s'agit de ports de la Société, de commissions de port ou d'autres ports (autonomie financière ou déficits financés par des crédits). Il semble que les "autres" ports se servent de leur accès au trésor public pour baisser les tarifs et attirer une partie du trafic destiné aux ports de la Société et des commissions de port.

La banque d'affaires Lévesque Beaubien Inc. (LB Inc.) étudie la possibilité de privatiser l'ensemble de la Société canadienne des ports en examinant de plus près le port de Québec. Dans son rapport au Conseil du Trésor, l'entreprise a conclu que ni la Société canadienne des ports, ni le port de Québec ne pourraient être vendus à l'heure actuelle sur

le marché public, sauf à un prix beaucoup plus bas que la valeur comptable.

LB Inc. a tenté de déterminer s'il y avait des propriétés excédentaires dans les divers ports de la Société canadienne des ports. À son avis, très peu de propriétés inutilisées ou sous-utilisées pourraient être vendues pour des montants importants. Cette conclusion vient contredire l'opinion publique qui considère qu'il y a beaucoup de propriétés excédentaires dans les ports de la Société canadienne des ports. Une exception serait le port de Vancouver où il y a beaucoup de terrains pour lesquels la Société n'a aucun besoin immédiat.

La Société canadienne des ports et les sociétés de ports locales détiennent un portefeuille de 280 millions de dollars en placements à court et à long terme. Les titres sont surtout des obligations à long terme émises par l'État canadien.

On peut faire certaines économies en réduisant de façon importante le nombre d'employés à l'administration centrale. La vente des ports ou le financement par la vente d'actions pourrait attirer des investissements d'au moins 100 millions de dollars.

OBSERVATIONS

La législation n'oblige pas le gouvernement fédéral à être propriétaire de ports. Le gouvernement peut donc se départir des 15 ports relevant de la Société canadienne des ports ou d'une partie seulement. En essayant de vendre sérieusement à des investisseurs privés, le gouvernement pourrait effectivement obtenir, en un seul coup, une importante somme d'argent.

L'évaluation de L.B. Inc. indique que la Société canadienne des ports n'a pas de dossier de rendement. Cela constitue un désavantage réel pour la privatiser partiellement ou complètement par la vente d'actions au public. Un dossier est avantageux quand les résultats financiers obtenus lors de la période d'essai sont satisfaisants. Rien n'indique que dans les conditions actuelles du marché, la Société pourra améliorer de façon

importante son rendement dans l'avenir. Si les résultats sont insatisfaisants, le prix futur pourrait être inférieur au prix d'aujourd'hui.

De l'avis du Groupe d'étude, le gouvernement fédéral pourrait prendre possession (probablement sous forme de dividendes) des 280 millions de dollars que la Société canadienne des ports détient actuellement sous forme d'investissements à court et à long terme. Une telle intervention n'aurait aucun effet notable sur les fonds disponibles puisque les bons et les obligations constituent un élément passif du gouvernement fédéral. Toutefois, les investissements doivent financer les biens immobiliers et autres besoins commerciaux dans l'avenir. D'une façon ou d'une autre, le gouvernement fédéral fournira les fonds par le rachat des bons et des obligations ou accordera des crédits d'immobilisations à la Société canadienne des ports. Il s'agit surtout d'une question de date d'application des solutions possibles.

La concurrence sauvage entre les diverses catégories de ports n'a aucun sens. Il faudrait peut-être envisager la fermeture des ports les moins rentables de la Société canadienne des ports, des Commissions de port et des autres ports fédéraux afin d'améliorer la performance de ceux qui restent et arrêter le versement de capitaux de fonctionnement et d'immobilisations par le gouvernement dans les ports fermés. Cette mesure entraînerait probablement une augmentation de la valeur marchande des autres ports.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

- Fermeture des ports les moins rentables de la Société canadienne des ports qui font concurrence et vente des autres.

- Tous les ports de la Société canadienne des ports qui ne peuvent être vendus devraient être classés comme relevant de commissions de port et être administrés de la même façon que les commissions de port existantes.

  Nota - Une grande partie des ports de la Société canadienne des ports sont actuellement partiellement

"privatisés" par une politique d'affermage des activités à des entrepreneurs privés. La vente des propriétés de la Couronne irait dans le sens de la situation actuelle.

SOCIÉTÉ CANADIENNE DES PORTS
Année finissant le 31 décembre 1984
(Millions $)

ANNEXE A

SOCIÉTÉS DE PORT LOCALES ET REGROUPEMENTS	Vancouver	Montréal	Halifax	Québec	Prince-Rupert	TOTAL	TOTAL (1) DIVISION	TOTAL SOCIÉTÉ
ÉTAT FINANCIER								
Actif								
Comptant et investissements	38.9	106.7	11.9	37.1	5.9	200.5	78.1	278.6
Autres	14.6	10.8	2.9	5.5	0.8	34.6	8.3	42.9
Valeurs immobilisées	167.5	119.6	43.4	41.0	72.9	444.4	136.9	581.3
ACTIF TOTAL	221.0	237.1	58.2	83.6	79.6	679.5	223.3	902.8
Passif								
Autres	14.0	20.0	5.5	3.9	1.9	45.3	15.3	60.6
Prêts à long terme - État canadien	108.4	239.2	30.5	-	87.6	465.7	122.6	588.3
PASSIF TOTAL	122.4	259.2	36.0	3.9	89.5	511.0	137.9	648.9
CAPITAUX PROPRES NETS (DÉFICIT)	98.6	(22.1)	22.2	79.7	(9.9)	168.5	85.4	253.9
RÉSULTATS DE L'EXPLOITATION								
Recettes de fonctionnement	94.8	56.7	14.0	11.6	9.4	186.5	27.2	213.7
Revenus tirés d'intérêts	4.6	10.2	1.1	4.0	0.6	20.5	8.0	28.5
TOTAL DES RECETTES	99.4	66.9	15.1	15.6	10.0	207.0	35.2	242.2
Fonctionnement et entretien	77.7	39.5	10.4	8.3	8.0	143.9	20.8	164.7
Dépréciation	4.5	6.3	1.4	1.6	0.8	14.6	6.4	21.0
Frais d'intérêt	0.4	0.5	-	-	-	0.9	3.7	4.6
TOTAL DES DÉPENSES	82.6	46.3	11.8	9.9	8.8	159.4	30.9	190.3
REVENU NET	16.8	20.6	3.3	5.7	1.2	47.6	4.3	51.9

(1) Voir annexe B

ANNEXE 8

SOCIÉTÉ CANADIENNE DES PORTS
Année finissant le 31 décembre 1984
(Millions $)

DIVISIONS PORTUAIRES ÉTAT FINANCIER	Saint John	Churchill	Prescott	St. John's	Trois-Rivières	Colborne	Sept-Îles	Chicoutimi	Belldune	Baie des Ha!Ha!	TOTAL DES DIVISIONS
Actif											
Comptant et investissements	11.0	8.6	18.6	6.2	10.9	7.0	5.1	9.3	0.9	0.5	78.1
Autres	2.2	0.6	0.8	0.3	0.4	0.3	0.9	2.6	0.2	-	8.3
Valeurs immobilisées	88.0	10.9	4.6	8.2	12.3	2.8	4.4	4.4	1.3	-	136.9
ACTIF TOTAL	101.2	20.1	24.0	14.7	23.6	10.1	10.4	16.3	2.4	0.5	223.3
Passif											
Autres	5.2	0.6	0.4	0.8	0.5	0.3	3.0	4.4	0.1	-	15.3
Prêts à long terme - État canadien	95.7	17.1	-	1.9	-	-	3.8	0.9	3.2	-	122.6
PASSIF TOTAL	100.9	17.7	0.4	2.7	0.5	0.3	6.8	5.3	3.3	-	137.9
CAPITAUX PROPRES NETS (DÉFICIT)	0.3	2.4	23.6	12.0	23.1	9.8	3.6	11.0	(0.9)	0.5	85.4
RÉSULTATS DE L'EXPLOITATION											
Recettes de fonctionnement	12.3	4.5	2.3	2.3	2.2	1.4	1.0	0.9	0.2	0.1	27.2
Revenus tirés d'intérêts	1.2	0.9	2.0	0.6	1.1	0.7	0.4	0.9	0.1	0.1	8.0
TOTAL DES RECETTES	13.5	5.4	4.3	2.9	3.3	2.1	1.4	1.8	0.3	0.2	35.2
Fonctionnement et entretien	7.3	5.4	1.9	1.4	1.5	1.5	0.9	0.7	0.1	0.1	20.8
Dépréciation	2.7	1.1	0.4	0.4	0.4	0.4	0.8	0.1	0.1	-	6.4
Frais d'intérêt	3.3	-	-	-	-	-	-	0.1	0.1	-	3.7
TOTAL DES DÉPENSES	13.3	6.5	2.3	2.0	1.9	1.9	1.7	0.9	0.3	0.1	30.9
REVENU NET (PERTE)	0.2	(1.1)	2.0	0.9	1.4	0.2	(0.3)	0.9	-	0.1	4.3

COMMISSIONS DE PORT

Transports Canada

OBJECTIF

Accorder aux commissions de port (CP) un niveau d'autonomie élevé en matière de gestion et de fonctionnement des ports pour lesquels elles ont été constituées, conformément à la responsabilité du Ministère d'assurer l'intégrité et l'efficacité des ports nationaux et des ressources.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

La désignation de neuf ports comme commissions de port, cinq en Ontario et quatre en Colombie-Britannique.

Les compagnies maritimes, diverses industries, les pêcheurs, les plaisanciers et les localités voisines sont les principaux bénéficiaires des commissions et de leurs ports. Le contribuable canadien bénéficie aussi de l'indépendance financière (face au gouvernement fédéral) de ces ports.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les Commissions de port, 1964
Loi de 1911 concernant les commissaires du havre de Toronto
Loi de 1912 concernant les commissaires du havre de Hamilton
Autres : Entente concernant les havres de la Colombie-Britannique et entente concernant les havres de l'Ontario.

RESSOURCES

Le 31 décembre 1983 (1)
(millions $)

BIENS IMMOBILIERS

	Valeur comptable nette	Dépenses d'immobilisation	Recettes	Revenu net (2)
Toronto (1911)	75.8	0.7	11.6	(2.4)
Hamilton (1912)	22.2	8.3	4.2	(0.5)
Thunder Bay (1958)	16.6	0.3	2.2	0.5
Oshawa (1964)	3.2	0.1	0.5	0.1
Windsor (1957)	2.3	0.2	0.4	0.1
	120.1	9.6	18.9	(2.2)
Fraser (1913)	22.9	1.8	6.1	3.9
Nanaïmo (1960)	10.8	1.2	5.1	1.0
Port-Alberni (1947)	5.3	0.3	2.7	0.6
North Fraser (1913)	3.0	0.1	2.8	0.5
	42.0	3.4	16.7	6.0
TOTAL	162.1	13.0	35.6	3.8

(1) Le chiffre inscrit pour Toronto porte sur l'année financière se terminant le 31 mars 1984.
(2) Revenu net - après dépréciation et sans impôt.

Employés - 358

Nota - voir l'annexe A pour de plus amples détails.

IMMOBILISATIONS

La valeur de remplacement des biens immobiliers (à l'exclusion des terrains) est évaluée entre 300 et 400 millions de dollars.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Les commissions de port existent depuis assez longtemps puisque quatre ont été établies au début du siècle et la plus récente en 1964. Selon les lois habilitantes, il

s'agit d'un système portuaire. Les commissions de port sont en réalité des organismes indépendants plutôt qu'un système.

Conjointement à la création en 1983 de la nouvelle Société canadienne des ports et à la réaffirmation d'un système national de ports, le ministre des Transports a déclaré que ces ports (commissions de port) sont très autonomes et sont dotés d'une structure administrative minimale au niveau fédéral.

La plupart des membres de chaque commission sont nommés par le gouvernement fédéral. Les autres sont désignés par la municipalité. Toronto constitue l'exception puisque la municipalité désigne la majorité des membres. Six commissions ont un exécutif de cinq membres et les trois autres ont chacune trois membres.

Plusieurs des ports consacrent une grande partie de leurs biens immobiliers à un utilisateur (Port-Alberni - MacMillan Bloedel Ltd.) ou à une industrie (Thunder Bay - les céréales).

Conformément à leur mandat d'autofinancement et à un objectif de niveau élevé d'autonomie de gestion et d'exploitation, les neuf ports utilisent, pour leurs registres financiers, des politiques de comptabilité généralement acceptées mais qui ne sont pas nécessairement conformes aux normes d'autres ministères fédéraux.

Les résultats financiers et les budgets de chacune des Commissions de port sont présentés au ministre des Transports tous les ans, mais ils ne font pas partie des comptes du gouvernement fédéral. Les Commissions peuvent obtenir leur financement de sources publiques (Conseil du Trésor) ou privées. Tous les fonds excédant les besoins d'exploitation et d'immobilisations (déterminés par la Commission et approuvés par le ministre) de chaque Commission doivent être transférés annuellement au trésor public. Les surplus enregistrés à Toronto et à Hamilton sont transférables uniquement aux municipalités respectives.

Toutes les commissions de port suivent habituellement les tendances du marché au moment de déterminer les recettes obtenues à partir des biens immobiliers dont elles ont la responsabilité.

On loue souvent les biens immobiliers à des entrepreneurs et on a souvent recours aux services externes pour les travaux de fonctionnement et d'entretien.

Les ports ont historiquement fonctionné moyennant l'autosuffisance financière y compris pour les dépenses d'immobilisations. Le rendement des capitaux propres pour 1983 a varié de 2 à 13 %. Toronto fonctionne actuellement à perte mais s'attend à revenir rapidement à la rentabilité.

La structure fédérale administrative des commissions de port est très réduite (2 années-personnes). Cette structure minimale se retrouve habituellement dans l'organisation des commissions individuelles qui, typiquement, fonctionnent avec un très petit nombre d'employés.

La plupart des commissions ont pris des polices d'assurance de responsabilité et de dommages physiques sur leurs biens immobiliers. Cette façon de faire peut sembler contradictoire aux politiques générales du gouvernement fédéral, qui vise à être son propre assureur (les primes d'assurance de 1983 s'élevaient à environ 275,000 $).

OBSERVATIONS

Un examen des textes statutaires permet de constater que le gouvernement fédéral n'a aucune obligation juridique de posséder et de gérer les ports.

Les commissions de port respectent leurs objectifs d'indépendance financière. Le niveau très élevé d'autonomie de la gestion locale et l'absence presque totale du ministère en matière de surveillance, d'administration et de frais généraux semblent être une condition primordiale de ce succès.

Les neuf ports s'autofinancent en grande partie et devraient pouvoir répondre à leurs besoins d'immobilisations futures par des fonds internes et par les capitaux privés.

La ligne de démarcation est très mince entre les caractère "public" et "privé" de la gestion des commissions de ports. La privatisation de la gestion serait relativement facile. Toutefois, le rendement sur les investissements des ports est habituellement inférieur à celui d'un investissement comparable dans le secteur privé.

Il existe une concurrence à divers niveaux entre la Société canadienne des ports, les commissions de port et les autres ports fédéraux. La Société canadienne des ports et les commissions de port doivent s'autofinancer alors que les autres ports fédéraux n'ont pas cette contrainte et leurs déficits sont compensés par des crédits. Cette situation peut entraîner une baisse des prix dans le but d'augmenter le volume du trafic sans tenir compte du résultat net pour les autres ports. Cette façon de procéder est illogique puisque seules les compagnies maritimes en profitent et non les ports qui se font concurrence.

La plupart des commissions de port semblent être rentables financièrement et pourraient être cédées au secteur privé. Leur valeur sera fonction de leur taux de rentabilité. Il faudrait donc s'attendre à ce que les prix de vente soient inférieurs à la valeur comptable. Néanmoins, le gouvernement fédéral, en collaboration avec d'autres niveaux de gouvernement ayant des intérêts dans les ports, pourrait probablement obtenir un montant important d'argent comptant lors de la vente des ports, peut-être 100 millions de dollars ou plus.

Il y a des arguments convaincants en faveur du statu quo si la vente des commissions de ports n'est pas jugée appropriée. En raison du succès évident des commissions de ports, on pourrait peut-être élargir le concept et l'appliquer à d'autres ports fédéraux ou à des programmes dont les opérations commerciales sont similaires ou presque.

OPTIONS

En fonction de ces considérations, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage :

- de fermer les ports les moins rentables et de vendre les intérêts qu'il possède dans le plus grand nombre possible de commissions de port;

- de maintenir le statu quo pour celles qui ne peuvent être vendues.

ANNEXE A

COMMISSIONS DE PORT
Année finissant le 31 décembre 1983 (1)
(Millions $)

ÉTAT FINANCIER	Fraser	Hamilton	NanaImo	North Fraser	Oshawa	Port-Alberni	Thunder Bay	Toronto	Windsor	TOTAL
Actif										
Comptant et investissements à court terme	8.0	9.2	4.9	1.4	0.4	2.3	2.9	-	0.2	29.3
Autres	1.4	1.3	0.9	0.2	0.1	0.1	0.4	1.9	0.2	6.5
Valeurs immobilisées	23.0	23.8	12.6	3.4	3.4	5.5	16.9	77.9	2.3	168.8
ACTIF TOTAL	32.4	34.3	18.4	5.0	3.9	7.9	20.2	79.8	2.7	204.6
Passifs										
Prêts à court terme	-	-	-	-	-	-	-	32.8	0.3	33.1
Autres	0.8	0.6	0.5	0.4	0.1	0.2	0.2	1.3	-	4.1
Prêts à long terme - gouvernement	-	1.2	-	-	-	1.0	0.3	-	-	2.5
PASSIF TOTAL	0.8	1.8	0.5	0.4	0.1	1.2	0.5	34.1	0.3	39.7
CAPITAUX PROPRES NETS	31.6	32.5	17.9	4.6	3.8	6.7	19.7	45.7	2.4	164.9
RÉSULTATS DE L'EXPLOITATION										
Recettes de fonctionnement	5.9	3.4	4.6	2.6	0.5	2.5	1.9	11.6	0.4	33.4
Revenus tirés d'intérêts	0.2	0.8	0.5	0.2	-	0.2	0.3	-	-	2.2
TOTAL DES RECETTES	6.1	4.2	5.1	2.8	0.5	2.7	2.2	11.6	0.4	35.6
Fonctionnement et entretien	1.2	3.6	3.3	2.2	0.3	1.7	1.4	10.0	0.3	24.0
Dépréciation	1.0	1.0	0.8	0.1	0.1	0.3	0.3	0.6	-	4.2
Frais d'intérêt	-	0.1	-	-	-	0.1	-	3.4	-	3.6
TOTAL DES DÉPENSES	2.2	4.7	4.1	2.3	0.4	2.1	1.7	14.0	0.3	31.8
REVENU NET	3.9	(0.5)(2)	1.0	0.5	0.1	0.6	0.5	(2.4)(2)	0.1	3.8

(1) Toronto - Année financière se terminant le 31 mars 1985
(2) Ne comprend pas les gains extraordinaires résultant de la vente de terrains - Hamilton 5 millions $, Toronto, 1.4 million.

PORTS PUBLICS

Transports Canada

OBJECTIF

Élaborer, administrer et entretenir des ports et installations portuaires désignés, afin de répondre aux besoins des compagnies maritimes et de fournir un système de transport maritime national sécuritaire et efficace.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

L'État possède des biens immobiliers dans 301 ports publics comprenant des quais, des ports et des terminaux pour traversiers desservant les compagnies de navigation dans toutes les régions du Canada.

Les principaux bénéficiaires incluent :

- les affrêteurs nationaux et internationaux, et
- les collectivités voisines des installations portuaires et les industries qui utilisent ces ports pour le transport de leurs produits.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les ports et installations de ports publics; Loi sur les concessions de terres publiques; Loi sur les travaux publics (article 35); Loi sur la marine marchande du Canada. Entente concernant les six havres de Colombie-Britannique; entente concernant les havres de l'Ontario.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	33,800	40,400
Immobilisations	40,000	31,000
Recettes	7,200	9,000
Années-personnes	93	93
Honoraires des personnes désignées	350	350

IMMOBILISATIONS

Les 301 ports publics comprennent les terrains, les quais, les hangars, les zones d'entreposage et les installations maritimes connexes, les chenaux et les plans d'eau améliorés. Les ports ne sont habituellement pas trop mécanisés. La valeur de remplacement courante est estimée à 1 milliard de dollars.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Au moment de la Confédération, le gouvernement fédéral est devenu propriétaire de plusieurs ports publics existants. Ce nombre a grandi lorsque d'autres provinces se sont jointes à la Confédération. Par ailleurs, la Loi sur les ports et installations de ports publics permet au gouverneur en conseil de déclarer "port public toute étendue recouverte d'eau et relevant du Parlement".

Le statut de port public confère à Transports Canada certains droits et obligations à l'intérieur des limites proclamées, surtout à l'égard du contrôle de la surface d'eau, dont le pouvoir de percevoir des droits de port. À l'exception de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, la propriété du lit du port fait encore l'objet de négociations fédérales-provinciales dans bien des cas. La propriété du lit du port, des terrains adjacents et de l'infrastructure par le fédéral n'est pas une condition préalable à la proclamation. (Il existe 30 ports publics dans lesquels la Couronne ne possède pas de biens immobiliers).

Toutefois, le ministère de la Justice a avisé TC d'apporter des améliorations et d'entreprendre des travaux

uniquement lorsque le gouvernement fédéral est propriétaire.

L'objectif du programme a été élargi en plusieurs sous-objectifs (accessibilité, récupération des coûts et productivité). On a ajouté un nouveau sous-objectif : "soutenir la réalisation d'objectifs se rapportant au développement socio-économique national, régional et local et aux politiques industrielles, environnementales, énergétiques et autres." Cet objectif permet la mise en valeur et la conservation d'installations qui ne peuvent être justifiées dans le cadre du mandat d'efficacité et de récupération complète des coûts dans le domaine des transports.

Le tableau 1 indique l'emplacement des ports publics ayant des biens appartenant à la Couronne ainsi que les dépenses régionales et les données sur l'emploi.

TABLEAU 1
(Source : prévisions de DGHP fournies par TC (Transport maritime))

Région	Ports de la DGHP(1)	Années-personnes	F & E (Salaires inclus) (000 $)	Recettes (000 $)	Dépenses en immobilisations (000 $)
AC (RCN)	---	35	2,668	---	1,500
Terre-Neuve	60	9	3,068	643	5,850
Maritimes	43	18	5,478	1,801	17,980
Laurentides	63	13	10,978	1,723	3,558
Centrale	32	9	6,931	1,589	8,126
Ouest	103	9	4,694	1,447	3,572
TOTAL	301	93 (2)	33,817	7,203	40,586

Remarques

(1) Ports publics de la DGHP où la Couronne a des propriétés.

(2) En plus de 93 années-personnes, il y a environ 350 personnes désignées par le ministère à titre de maîtres de port ou de gardiens de quai et recevant des

honoraires à même les recettes du port. La rémunération moyenne est minime (environ 2,000 $ par année) et est incluse dans le bilan collectif ci-dessus.

Les ports plus petits accueillent très peu de bateaux et existent uniquement pour desservir des communautés isolées. Les grands ports sont plus actifs et totalisent environ 20 % du tonnage maritime. De 30 à 40 ports de la DGHP reçoivent la majorité de ce trafic.

Les immobilisations comprennent habituellement les quais, les hangars, les zones d'entreposage et les installations maritimes connexes et les chenaux et plans d'eau améliorés. Les ports ne sont pas très mécanisés et ne peuvent habituellement pas accueillir les navires à fort tirant d'eau.

Les valeurs courantes de remplacement des ports de la DGHP par région sont les suivantes :

Terre-Neuve	- 214 millions $
Maritimes	- 191 millions $
Laurentides	- 493 millions $
Centre	- 145 millions $
Ouest	- 129 millions $

La valeur de remplacement approximative totale se chiffre actuellement à 1.172 milliard de dollars.

Les dépenses en immobilisations pour les trois prochaines années financières s'élèvent à environ 110 millions de dollars répartis comme suit (sous réserve de l'approbation par le Conseil du Trésor) :

Terre-Neuve	- 25 millions $
Maritimes	- 35 millions $
Laurentides	- 33 millions $
Centre	- 17 millions $
Ouest	- 0.1 million $

La Direction générale des havres et ports qui est située à l'administration centrale, à Ottawa, comprend cinq régions. Dans chaque région, un directeur général dispose d'un petit nombre de gestionnaires et techniciens et dans le cas de certains grands ports, un fonctionnaire fait fonction de gestionnaire local du port. Les directeurs généraux relèvent d'un administrateur adjoint à Ottawa et la

direction fonctionnelle est assurée par la DGHP. Les directeurs généraux régionaux voient aussi à la direction régionale de la Garde côtière et font rapport au commissaire de la Garde côtière canadienne.

La DGHP a établi des plans directeurs des ports régionaux pour faciliter les décisions concernant les immobilisations. Certains plans ont besoin d'être mis à jour, mais ils constituent une base raisonnable pour la gestion des installations de la DGHP. Toutefois, de nombreux travaux d'immobilisations ont été entrepris par les gouvernements successifs en réponse à des besoins qui n'ont rien à voir avec le transport maritime.

Il n'y a aucune norme établie pour la conception et la fourniture des infrastructures dans le cadre des critères de niveau de service. La conception et la construction sont exécutées par Travaux publics Canada, en vertu d'une convention générale de services, et par le secteur privé. Les employés de la DGHP n'ont fait que définir les besoins et intervenir dans le cadre du contrôle du programme.

On ne fournit aucun service direct tel que la manutention du fret. Le fonctionnement et l'entretien sont assurés surtout par TPC ou par des entrepreneurs privés agissant en son nom.

La structure actuelle de facturation permet la récupération d'environ 20 % seulement des coûts de F & E. La DGHP a proposé des révisions pour récupérer une partie plus grande des coûts de F & E; les augmentations seront échelonnées sur une période de cinq ans. 85 % des recettes actuelles proviennent de 34 ports qui perçoivent le plus de revenus (environ 12 % de tous les ports de la DGHP).

La gestion locale des ports de la DGHP est confiée en grande partie aux maîtres de port et aux gardiens de quai nommés par le ministère et qui reçoivent des honoraires. Bien que cette solution semble économique, elle est examinée en fonction des besoins de renforcer la capacité de gestion locale, surtout dans les ports les plus actifs et dans le contexte d'une garantie de niveau de service conforme à une récupération plus importante des coûts et aux conditions du marché.

OBSERVATIONS

De l'avis du Groupe d'étude, la DGHP fait un travail digne d'éloges compte tenu des objectifs qui ne peuvent tous être respectés simultanément.

L'infrastructure des ports de la DGHP représente un investissement important en biens immobiliers. On peut justifier toutes les décisions d'immobilisations et d'entretien en fonction d'au moins un objectif opérationnel. Certains éléments de preuve indiquent que jusqu'à tout récemment, on a pris des décisions en grande partie sur la base d'objectifs socio-économiques sans effectuer les analyses de rentabilité nécessaires et souvent à l'encontre de l'objectif d'efficacité du transport.

Comme résultat nous avons un réseau d'installations fédérales bien visibles, clairement identifiées, et bien protégées par les intérêts locaux, mais relevant d'une structure de gestion nationale ce qui ne convient pas.

Chaque port de la DGHP représente habituellement un petit investissement pour assurer la présence fédérale et ses frais d'exploitation annuels nécessitent des crédits mineurs seulement.

Toutefois, de l'avis du Groupe d'étude l'ensemble du système n'est pas une solution efficace à la gestion du transport maritime et du transport en général :

- Dans bien des cas, le port de la DHGP qui était nécessaire en raison de l'absence d'autres moyens de transport n'est plus justifié à cause de la construction d'une route ou d'une voie ferrée.

- Les industries qui demandaient l'établissement d'un port de la DGHP sont parties.

- La situation du transport maritime a évolué - des navires plus grands évitent les ports de la DGHP au profit de ports importants où la manutention est plus rapide. Les ports de la DGHP reçoivent maintenant des navires plus petits et moins efficaces pour lesquels le temps de chargement ou de déchargement n'a pas d'importance.

- Les dépenses pour des installations modernes de manutention et pour accueillir des navires à fort tirant d'eau sont irréalisables sans la rationalisation et la concentration des immobilisations dans un nombre restreint de ports. Une telle solution comporte une difficulté politique : quels ports doivent être modernisés?

- Le système actuel de récupération des coûts dans les ports de la DGHP diffère de celui des ports importants relevant de la Société canadienne des ports et des commissions de ports. Seulement environ 20 % des frais annuels de fonctinnement sont récupérés. Mais dans les secteurs où les ports de la DGHP sont près de ports importants, les différences de prix peuvent entraîner une concurrence improductive, réduisant la viabilité des gros ports concernés.

- En raison des politiques actuelles de récupération des coûts dans les ports de la DGHP, les demandes d'infrastructure sont trop élevées et pourraient être réduites si les utilisateurs devaient suivre un mode de récupération conforme au niveau d'investissement et de service.

- Des installations sont maintenant fournies dans le cadre d'activités qui ne relèvent pas du mandat fédéral. Par exemple, des quais pour traversiers dans le cadre de services provinciaux.

- La DGHP gère actuellement des installations qui conviennent davantage à d'autres ministères. Par exemple, les ports desservant principalement les pêcheurs et les plaisanciers devraient être gérés selon les critères du MPO.

- Souvent les installations sont offertes et entretenues selon des normes qui n'ont rien à voir avec les niveaux de service nécessaires et déterminés par les conditions du marché.

Dans les plans directeurs (1981-1982) quelque 42 installations de la DGHP ont été reconnues comme étant excédentaires (à aliéner ou transférer à d'autres instances fédérales ou provinciales). Si les plans directeurs devaient être mis à jour en rationalisant, on trouverait probablement d'autres ports excédentaires. Environ 100

ports publics justifient leur existence par le service aux communautés isolées.

Une grande partie des dépenses de réparation est consacrée à l'entretien pour l'entretien et non à l'entretien pour offrir des niveaux de service appropriés. Si la gestion locale était responsable de l'exploitation dans un régime d'autofinancement selon les conditions du marché, de telles situations ne se produiraient pas.

Le gouvernement a plusieurs options. Elles sont toutes fondées sur les principes suivants :

- Se départir des ports utilisés dans le cadre des programmes provinciaux (traversiers) ou par des compagnies d'exploitation de traversiers (par exemple CN marine).

- Identifier et rendre compte des ports nécessaires uniquement comme lien avec les communautés qui autrement seraient isolées, surtout à Terre-Neuve, au Québec et en Colombie-Britannique.

- Vendre au meilleur prix possible tous les autres ports.

- Gérer les autres en vue de l'autofinancement au même titre que les commissions de port autonomes, jusqu'à ce qu'ils soient vendus.

Voici ici un résumé des répercussions de l'application des principes susmentionnés :

Financières : Les avantages seront à long terme, surtout une efficacité accrue du système, la réduction des dépenses futures en propriétés excédentaires au moment de l'aliénation (20 à 40 millions de dollars au cours des 5 à 10 prochaines années), augmentation des recettes (10 à 15 millions annuellement selon des estimations prudentes).

Sociales : elles seront minimes puisque les ports qui poursuivent des objectifs sociaux seront conservés à des niveaux de service minimaux.

Législatives : mineures puisque des augmentations tarifaires peuvent être imposées par décret du conseil. Les règlements relatifs aux frais de service

de traversiers provinciaux doivent être revus et modifiés si les installations ne peuvent être transférées.

GATT : si une subvention à un port est transformée en une subvention directe à l'industrie dans le cadre de cette stratégie, il peut y avoir des difficultés.

Fédérales/provinciales : l'hésitation des provinces à accepter la charge de propriétés ou de coûts maintenant assumée par le fédéral.

Économiques : l'ajustement à court terme aux tarifs révisés, qui constituent une petite proportion des coûts de transport maritime (1 à 2 %). Il y aura des répercussions positives à long terme en raison de l'augmentation de l'efficacité du système (navires/ports). Les détournements du trafic vers les ports non canadiens ne devraient pas être trop importants.

Effectifs : l'amélioration de la gestion locale des ports pourra nécessiter la présence d'administrateurs permanents dans certains ports actuellement gérés par des personnes désignées, le niveau de gestion serait régi par la nécessité de récupérer tous les frais des utilisateurs, comme dans le cas des commissaires de port locaux en tenant compte des conditions du marché.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'adopter une politique portuaire fondée sur :

- L'aliénation des infrastructures aux provinces et aux municipalités parce que les immobilisations bénéficient directement aux activités provinciales, et transfert des ports de pêche au MPO.

- La propriété et le financement par le fédéral seulement pour les ports desservant les communautés isolées et qui ne peuvent s'autofinancer.

- La vente d'autres ports publics au meilleur prix.

- La fermeture des autres ports ou la gestion de ceux qui n'ont pas été vendus selon le principe des commissions de port autonomes, avec régime d'autofinancement complet jusqu'à ce que les ports soient vendus, fermés ou autrement aliénés.

ANNEXE A

RÉSUMÉ DES RESSOURCES DU PROGRAMME (000 $)

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
Dépenses totales	66,100	73,800	51,400	41,400	40,400
Recettes	7,400	7,200	9,000	11,000	13,000
Salaires	3,100	3,800	3,400	3,400	3,400
F & E (autres dépenses)	32,000	30,000	37,000	36,000	35,000
Subventions et contributions	---	---	---	---	---
Immobilisations	31,000	40,000	11,000	2,000	2,000
Années-personnes	91	93	90	90	90
Honoraires des personnes nommées	350	350	350	350	350

Ce tableau est fondé sur les prévisions fournies par la DGHP dans le cadre des plans opérationnels pluriannuels et diffère des données fournies antérieurement par TC dans le cadre de cette étude. (En particulier, les investissements pour les années futures sont de beaucoup inférieurs aux prévisions de TC).

GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE

Transports Canada

OBJECTIF

La Garde côtière canadienne poursuit des objectifs globaux établis dans le cadre du Programme du transport maritime:

> "pourvoir à l'élaboration et à l'exploitation d'un système national sécuritaire et efficace de transport maritime national qui contribue à la réalisation des objectifs gouvernementaux et à l'application des éléments spécifiques dans le cadre de ce système".

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

La Garde côtière canadienne a besoin de biens immobiliers dans le cadre de ses opérations de recherche et de sauvetage, des activités des brise-glace,des aides à la navigation, des communications et de la gestion du trafic maritime, et des activités de réglementation en matière d'environnement.

Les principaux bénéficiaires incluent les compagnies maritimes nationales et internationales, les ports canadiens, les localités et industries qu'ils desservent, ainsi que le public canadien en général par le service fourni au commerce et à l'industrie et le contrôle de la pollution des eaux canadiennes par les navires.

DOCUMENTS HABILITANTS

Huit lois principales traitent des responsabilités de la Garde côtière canadienne :

- Loi nationale sur les transports;
- Loi sur la marine marchande du Canada;
- Loi sur la protection des eaux navigables;
- Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques;
- Loi sur le pilotage;
- Loi sur les ports et jetées de l'État;
- Loi sur le transport des marchandises par eau;

- Loi sur la discipline à bord des bâtiments de l'État.

La base législative et réglementaire est complexe et il faudrait entreprendre des modifications aux éléments des programmes de la Garde côtière canadienne uniquement après consultation de juristes des ministère des la Justice et des Affaires extérieures.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	13,700	13,700
Dépenses d'immobilisations	22,000	22,000
Recettes	---	---
Années-personnes	215	215

Remarque : La GCC ne rend pas compte spécifiquement des dépenses relatives aux biens immobiliers puisqu'elles ne constituent qu'une partie minuscule du budget total. Les chiffres figurant ci-dessus sont des approximations prudentes.

IMMOBILISATIONS

Les biens immobiliers sont variés, dispersés et de grande valeur. Il peut s'agir de bases importantes ou de simples radiophares sur un petit lopin de terre ou sur un affleurement rocheux. On estime que les biens immobiliers ont actuellement une valeur de remplacement variant entre 800 millions et 1 milliard de dollars.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Les biens immobiliers servent à six activités distinctes. Chacune est décrite ci-dessous en fonction de ses biens immobiliers.

Direction et administration :

De St. John's (Terre-Neuve) à Prince-Rupert (C.-B.) la GCC exploite onze bases importantes avec des ateliers, les bureaux, des magasins, des installations pour les navires et

les quais à l'appui des opérations mentionnées dans tous les autres éléments de planification. Il y a 12 bases secondaires et sous-secondaires qui offrent aussi des services similaires mais de façon plus restreinte. La GCC est propriétaire des terrains, des plans d'eau, des quais,des immeubles à bureaux et des ateliers. Par ailleurs, les cinq centres administratifs régionaux et l'administration centrale nationale de la Garde côtière canadienne à Ottawa occupent des bureaux loués au secteur privé par l'entremise de Travaux publics Canada. La plupart des bases secondaires de district utilisent les services d'hélicoptères de façon restreinte même si, dans quatre cas, des hangars et des installations de service pour les hélicoptères appartenant à la Garde côtière canadienne sont situés dans des aéroports civils ou militaires avoisinants, pour des raisons de sécurité et de facilité d'exploitation.

Valeur de remplacement approximative : 275 millions de dollars

Aides à la navigation :

Aides classiques

Il y a environ 7,500 aides terrestres à la navigation, dont 272 sont des phares et des stations de signal de brume importants. Chacune des 7,500 aides fixes nécessitent l'achat, la location ou une autre entente en vue de l'utilisation d'une petite parcelle de terrain (souvent de seulement 6 mètres sur 6), plus une servitude permettant l'accès, des droits de dégagement, etc. La plupart des sites se trouvent dans des endroits isolés, souvent inaccessibles, sauf par hélicoptère ou petite embarcation.

Aides radio

La plupart des petites aides électroniques (balises-radars et radiophares) sont installées avec d'autre matériel fixe. Environ 20 sont installées dans des endroits isolés nécessitent des ententes immobilières distinctes - un terrain pour un petit bâtiment et une antenne radio. Quatre stations Loran "C" et quatre stations d'émission Decca nécessitent des installations plus importantes (un terrain de 20 à 50 hectares, un bâtiment pour le matériel et, dans certains cas, des résidences pour 1 à 4 employés).

Sondage et dragage

Les chenaux de navigation, qu'ils soient améliorés par dragage ou à l'état naturel, ne sont pas considérés comme des biens immobiliers et ne figurent pas dans les répertoires, bien qu'ils représentent souvent des immobilisations importantes et nécessitent des dépenses régulières de F & E. Parmi les autres biens immobiliers, il y a les installations pour la formation, les brise-lames et d'autres structures maritimes, plus les installations d'essais et de mises au point hydrauliques à Lasalle, en banlieue de Montréal, qui comprennent un bâtiment et les terrains nécessaires.

Valeur de remplacement approximative : 560 millions de dollars (y compris le canal Canso et autres ouvrages maritimes)

Systèmes et services de gestion du trafic maritime :

Il y a deux sous-activités distinctes :

a. Services de trafic maritime - fournir des renseignements sur le trafic maritime pour des bateaux qui sont dans les ports, les chenaux ou dans d'autres secteurs. Les biens immobiliers comprennent les bureaux, les stations radar-VHF éloignées et des habitations pour les opérateurs de la GCC.

b. Services de communications - réseau national de stations de radio de la GCC avec des employés ou contrôlées à distance. Il y a environ 35 stations au Canada, dont 15 sont autonomes, c'est-à-dire des stations émettrices-réceptrices avec des habitations dans les zones éloignées. Habituellement, chaque station doit disposer d'un bâtiment pour les opérations réservées, au moins deux sites à distance comportant une propriété et des petits bâtiments pour le matériel.

Valeur de remplacement estimative : 65 millions de dollars

Déglaçage, Arctique et autres services maritimes :

Les biens immobiliers relatifs à cette activité figurent sous la rubrique "Direction et Administration".

Recherche et sauvetage en mer (RES) :

Les principaux navires de recherche et sauvetage de la GCC sont rattachés aux bases de la Garde côtière décrites sous la rubrique "Direction et Administration". Les bateaux de sauvetage côtier partent des quais publics. Les seuls biens immobiliers sont les stations de sauvetage, qui se composent généralement d'une caravane ou d'une maison, d'un abri à bateau ou d'une remise, d'un quai et parfois d'un réservoir de carburant ou encore d'une plate-forme d'atterrissage pour les hélicoptères.

Valeur de remplacement approximative : 2,500 millions de dollars

Règlements - Lutte anti-pollution :

Cette activité relève des bases de la Garde côtière canadienne décrite sous la rubrique "Direction et Administration". Il existe environ 20 postes éloignés qui comprennent une parcelle de terrain et un bâtiment d'entreposage près des lieux maritimes critiques et servant à loger le matériel de secours. Il y a aussi un centre d'essai, d'évaluation et de réparation.

Valeur de remplacement approximative : 4 millions de dollars

La Garde côtière canadienne offre ses services par l'intermédiaire de l'administration centrale à Ottawa, de cinq administrations régionales et de onze districts.

Les directeurs régionaux généraux font rapport au Commissaire de la GCC pour les questions relevant de sa compétence et directement à l'administrateur adjoint du Transport maritime pour tous les autres programmes maritimes exécutés dans leur région.

Les fonctions de gestion immobilière ne sont pas identifiées dans l'organigramme de la GCC, ni à l'administration centrale, ni dans les régions. Cet état de fait réflète effectivement la position de la GCC selon laquelle elle n'exploite pas de biens immobiliers, ces derniers faisant partie des ressources nécessaires à la réalisation directe des programmes.

D'après les discussions tenues avec les gestionnaires de la GCC et un examen des documents de TC (transport maritime), il semble que les questions régionales en matière de biens immobiliers soient réglées en collaboration avec les administrateurs régionaux des ports et havres. C'est au niveau du district ou de la base qu'il est d'abord question des fonctions immobilières et des effectifs.

La GCC consacre très peu d'années-personnes à la gestion des biens immobiliers et leur nombre total correspond aux employés embauchés spécifiquement à cette fin plus ceux qui font de la gestion immobilière dans le cadre de fonctions beaucoup plus vastes.

Jusqu'en 1982, la GCC faisait appel au secteur privé pour ses grands projets de conception et de construction. Depuis, tous les grands projets passent par TPC en vertu d'une entente de service général.

La GCC a la capacité interne, même petite et fractionnée, de permettre aux utilisateurs des programmes de communiquer avec TPC et ses entrepreneurs. Ces personnes occupent habituellement d'autres fonctions de gestion en plus de la fonction ayant trait à l'immobilier. Les travaux importants de dragage nécessitant des immoblisations sont effectués par TPC moyennant récupération des coûts pour le compte de la GCC.

La GCC dispose d'un groupe restreint d'employés à chaque base de district qui s'occupe de l'entretien mineur, surtout en ce qui a trait aux postes éloignés ou aux stations non dotées d'employés. Les grands travaux d'entretien sont confiés à l'entreprise privée. TPC effectue le dragage dans le cadre de l'entretien normal moyennant facturation des coûts à la GCC.

À l'exception des directives générales fournies dans le cadre des processus d'attribution des ressources et des politiques générales des ministères et agences centrales, aucune politique et procédure distincte n'est évidente à l'égard des biens immobiliers.

La GCC tente actuellement de mettre au point un plan d'immobilisations à l'égard de ses biens immobiliers. On n'en est toutefois qu'au tout début et il est trop tôt pour l'évaluer.

Il n'existe pas de données spéciales sur la gestion immobilière, et les systèmes actuels de renseignements sur la gestion de la GCC ne font pas ressortir les ressources, les attributions, l'état des biens immobiliers ou leur rendement. Les données transmises dans le cadre de cette étude ont été compilées à partir des prévisions fournies par les régions, les districts et les bases de la GCC et réflètent un ordre de grandeur seulement.

OBSERVATIONS

L'acquisition, l'exploitation et la gestion des biens immobiliers constituent des opérations importantes en termes absolus mais représentent un élément mineur des opérations de la GCC.

À l'exception des bureaux et autres structures polyvalentes de la GCC, la plupart des biens immobiliers sont des structures spéciales destinées à des fins spécifiques aux programmes, et plusieurs sont situés dans des endroits éloignés et d'accès difficile.

Pour déterminer s'il y a des propriétés excédentaires, il faudrait étudier en détail le programme des opérations de la GCC. Cette dernière n'a identifié aucune propriété excédentaire. Cependant, une évaluation du Programme des systèmes et services du trafic maritime (services du trafic maritime) est à l'étape finale. Dans le cadre de cette évaluation en vue d'élaborer un plan d'investissements pour les bases et les aides à la navigation, la GCC pourrait identifier les biens immobiliers excédentaires ou désuets. Toutefois, ces propriétés n'ont pas de valeur en dehors de leur usage actuel (radiophares, phares, ouvrages de génie maritime).

Le système actuel constitue une moyenne souhaitable entre les services internes et externes pour les tâches de fonctionnement et d'entretien en raison du recours à l'entreprise privée pour les travaux importants et aux employés internes pour les travaux mineurs ou importants pour la prestation des services de sécurité.

La GCC a recours à ses experts internes seulement pour les projets d'immobilisations mineurs. Depuis 1982, les travaux importants sont confiés à Travaux publics Canada en vertu d'une entente de service général (ESG) et des ententes de services spécifiques (ESS) pour chaque projet, méthode qui est jugée appropriée.

Les biens immobiliers ne font pas l'objet de politiques et procédures de gestion spécifiques et les renseignements à leur sujet sont presque inexistants. Les renseignements manquent dans les domaines de planification (plan d'investissements, répertoires, étude de leur état) et de l'efficacité des biens existants (c'est-à-dire leur coût, les employés, les réparations effectuées à contrat, les services publics, etc.)

La GCC récupère des recettes uniquement dans le cadre de la location des bâtiments appartenant au gouvernement en vertu des lignes directrices du Conseil du Trésor et, de façon générale, en collaboration avec la SCHL, qui détermine les loyers appropriés.

On n'a pas établi les coûts de l'exploitation du canal Canso, du dragage des chenaux et des approches des ports et des autres aides à la navigation.

La récupération des coûts du dragage fait l'objet de plusieurs études (Dragage et services de la flotte, études entreprises par le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers, le Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises et le récent "Rapport sur la politique de dragage du gouvernement du Canada" demandé par le Conseil du Trésor).

La présente étude corrobore les conclusions du Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises qu'on peut trouver à l'annexe A du présent rapport.

La récupération des coûts pour les autres aides à la navigation, les recherches et le sauvetage, les services de gestion du trafic maritime, y compris la partie concernant les biens immobiliers, est un sujet qui déborde du cadre de cette étude. Toutefois, l'annexe B contient le résumé d'un document récent qui compare les pratiques des autres nations maritimes. Essentiellement, la plupart des nations analysées ne récupèrent pas les coûts d'immobilisations ou d'exploitation de leurs services à l'extérieur des limites des ports. Cette procédure est habituellement conforme aux politiques actuelles du Canada.

Nous avons aussi examiné les récentes études de TC sur le détournement possible du transport maritime actuel vers des ports américains si la GCC décidait de récupérer les coûts complets. Il serait préférable que toute la question soit examinée par le Groupe d'étude sur les transports.

La seule question importante tourne autour de la récupération des coûts pour les services de la GCC ayant trait aux biens immobiliers.

De l'avis du Groupe d'étude, on ne peut discuter de la récupération des coûts des biens immobiliers de la GCC sans mentionner les questions plus vastes de la politique des transports dans le contexte national et international. Cependant, il faut étudier plusieurs aspects :

a. La récupération des coûts des services de sondage et de dragage auprès d'autres ministères, d'agences et de bénéficiaires du secteur privé (voir annexe A). La répartition des coûts aux utilisateurs pourrait entraîner des économies car ces derniers feraient preuve de discernement dans les niveaux de service demandés.

b. La récupération des coûts d'exploitation du canal Canso (estimés par la GCC à 750,000 $ annuellement).

c. D'après TC, le canal Canso a été construit uniquement pour permettre le passage des bateaux dans une voie qui était navigable avant d'être bloquée par la construction de la levée Canso. Le coût de la levée et du canal ont été payés en grande partie par le gouvernement fédéral. La levée permet le passage d'une route et d'une voie ferrée moyennant un péage perçu par le ministère de la Voirie de la Nouvelle-Écosse.

d. Le canal est exploité sans frais en vertu d'une entente de 21 ans avec la province et cette entente serait maintenant prolongée chaque année pour un an.

e. Il serait peut être temps de céder le canal à la province, de lui imputer les coûts de fonctionnement et d'imposer un péage aux utilisateurs.

Les questions soulevées ici sont similaires à celles découlant de la propriété et de l'exploitation, par le fédéral, du pont Jacques-Cartier et du pont Champlain à Montréal. (Programme de la voie maritime du Saint-Laurent et des ponts s'y rapportant). Essentiellement,

l'exploitation du canal est directement liée au réseau routier provincial.

L'adoption d'une des solutions susmentionnées concernant le canal pourrait entraîner une économie annuelle allant d'un demi à un million de dollars.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage :

- de négocier avec la Nouvelle-Écosse la cession du canal Canso; et

- de récupérer les coûts des services de dragage effectués par la GCC.

TABLEAU 1

GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE - BIENS IMMOBILIERS
RÉSUMÉ DES RESSOURCES
(d'après les estimations fournies par l'Administration du transport maritime de TC)
Tous les montants sont en dollars de 1985

Région	Bases et bases secondaires	Autres propriétés	Valeur de remplacement (000 $)	A.-P.	Salaires (000 $)	Autre F & E (000 $)	Immobilisations 1984/85 (000 $)	Remarques
Terre-Neuve	2	687	95,000	37	1,050	1,000	1,160	
Maritimes	3	1,203	188,000	48	1,920	1,600	3,650	
Laurentides	2	639	208,000	48	1,550	1,500	2,710	
Centre	6	1,813	147,000	41	1,205	1,200	10,600	
Ouest	10	3,126	266,000	38	1,460	1,100	3,620	
Adminis. cent.	1*	NÉANT	800	3	145	S/O[1]	221	*Centre d'essai
TOTAL	24	7,468	904,800	215	7,330	6,400	21,961	

Remarques :

1. Les autres F & E n'incluent pas les coûts de 134 propriétés qui sont louées au secteur privé ou fournies par TPC et dont la valeur de location annuelle approximative est de 12.8 millions de dollars.

2. Les coûts annuels F & E n'incluent pas les coûts de sondage et dragage de 18 millions $ qui n'ont aucun rapport direct avec les propriétés de la GCC.

3. Dépenses d'immobilisations pour les trois années financières 81/82 à 83/84 inclusivement = 40.2 millions $. Prévisions de dépenses d'immobilisations pour les trois années financières 85/86 à 87/88 inclusivement = 65.2 millions $.

4. Les recettes annuelles d'environ 350,000 $ proviennent de la location de 150 maisons aux employés de la Garde côtière canadienne.

ANNEXE A

DRAGAGE ET SERVICES DE LA FLOTTE

Travaux publics Canada

OBJECTIF

Confier au secteur privé les services de dragage, afin d'assurer une utilisation maximale de la capacité de dragage du secteur privé lorsque celle-ci est plus efficace et moins coûteuse que l'utilisation de la flotte de dragage de Travaux publics Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Loi portant affectation de crédits.

DESCRIPTION

Le gouvernement fédéral fournit des services de dragage dans toutes les régions du Canada. La responsabilité des programmes de dragage incombe aux différentes directions et corporations de transport maritime de Transports Canada, au ministère des Pêches et des Océans et à Parcs Canada. Travaux publics Canada donne les travaux à contrat au secteur privé ou les exécute lui-même grâce à sa propre flotte de dragage.

Travaux publics Canada ne fournit des services de dragage au moyen de sa flotte et de son personnel interne qu'au besoin, pour éviter des situations de monopole, pour réduire au minimum les coûts de mobilisation, pour assurer une intervention rapide et pour fournir des services aux clients de la façon la plus efficace possible. De façon plus précise, le projet doit avoir une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

a. nécessiter un type spécial de drague;
b. se trouver dans une zone inaccessible aux dragues du secteur privé;
c. être permanent et nécessiter une machinerie particulière;
d. être d'une ampleur limitée;

e. présenter du danger ou être situé dans une région éloignée;
f. être urgent;
g. dragage de matériaux particuliers ou de conditions géophysiques particulières;
h. dragage de plusieurs matériaux différents.

BÉNÉFICIAIRES

Les compagnies de dragage, des ministères (TC, MPO), des agences du gouvernement fédéral (Ports Canada, l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent), les usagers des ports et canaux, les propriétaires de navires et les compagnies maritimes.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
Salaires	9.7	10.6	11.3	11.3	11.3
Autres dépenses de F & E d'entretien	6.5	5.3	6.2	6.2	6.2
Immobilisations	1.4	-	5.5	10.1	12.5
Subventions et contributions	-	0.1	-	-	-
TOTAL	17.6	16.0	23.0	27.6	30.0
Recettes	7.0	7.3	17.5	17.5	17.5
Années-personnes	277	277	277	277	277

Le coût du dragage d'entretien effectué par le gouvernement canadien en 1983-1984 a été de 41.1 millions de dollars répartis entre Travaux publics Canada (17 millions), Transports Canada (19 millions) et le ministère des Pêches et des Océans (6 millions). La répartition de ces dépenses en pourcentage par région était la suivante :

Atlantique	33	Ouest	18
Québec	14	Pacifique	35

Les recettes globales en 1983-1984 ont été de sept millions de dollars. Les frais facturés aux utilisateurs couvrent presque tous les coûts de dragage (qui s'élevent à 1.8 million) des principaux ports et de la voie

maritime du Saint-Laurent ainsi qu'une partie des 6.89 millions des coûts de dragage des ports des commissions, des havres publics et des canaux historiques. Le dragage dans les voies navigables commerciales et dans les havres pour petites embarcations ne rapporte pas de recettes.

OBSERVATIONS

Ports Canada a la charge de 15 ports et il en confie généralement le dragage, à l'exclusion des canaux principaux, à l'entreprise privée sans l'intermédiaire de TPC. La Direction générale des havres et ports de Transports Canada finance actuellement la plus grande partie du dragage public aux neuf ports de la Commission des Grands Lacs et de la Commission du Pacifique au moyen de dragues fournies par TPC. La Direction générale gère également le dragage aux 50 havres publics utilisant les services techniques de TPC, certaines dragues de TPC et certaines dragues du secteur privé. Le dragage de 1,400 havres pour petites embarcations est effectué par la flotte de dragage de TPC au coût de six millions de dollars. La Garde côtière canadienne utilise les services de dragage de TPC pour ses 15 chenaux principaux et ses 30 entrées de port. L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent a recours à l'entreprise privée pour tout son dragage et Parcs Canada fait appel à TPC pour ses travaux de dragage qui sont peu fréquents.

Vers la fin des années 1970, TPC s'occupait de 85 % du dragage du gouvernement fédéral et le matériel de TPC était utilisé pour 60 % des travaux. En 1982-1983, la part de dragage de TPC passait à 60 %, dont 70 % avec son propre matériel.

La demande de services de dragage augmente avec l'arrivée de plus grands navires, qui ont un plus grand tirant d'eau. Des coûts supplémentaires annuels de 16 millions de dollars sont prévus pour les havres pour petites embarcations et ces coûts supplémentaires sont de l'ordre de six millions de dollars annuellement pour les voies navigables commerciales.

En tant qu'organisme prestataire de services, TPC maintient qu'une capacité de dragage de base est nécessaire et que des fonds doivent être affectés à la modernisation de la flotte.

ANALYSE

Comme TPC est le seul organisme prestataire de services de dragage et que plusieurs ministères et agences ont besoin de tels services, il faut définir exactement qui a la responsabilité de quoi. Un comité interministériel a été formé pour étudier entre autres ce problème et son rapport,"Dragage pour le gouvernement du Canada", sera publié prochainement.

Il y aura toujours une demande pour les services de dragage, en particulier si l'usager n'a pas à payer. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les coûts du dragage augmenteront de façon importante si toutes les demandes sont satisfaites. Une politique de paiement par l'utilisateur pourrait imposer une certaine discipline à la demande. Sur le plan administratif, les frais à payer par l'usager pour le dragage devraient être intégrés à tous les autres frais de services de navigation afin d'éviter une perte du transport maritime commercial au profit des ports américains.

Le niveau de service (profondeur des chenaux et maintien ou pas de cette profondeur en tout temps) détermine les besoins en dragage. Ces besoins ont été chiffrés par TC, mais le MPO n'a pas encore instauré de système de classification des ports et des niveaux de service.

Le Vérificateur général a critiqué TPC au sujet des critères d'utilisation, de la comptabilité analytique et du partage des coûts pour la flotte de dragage.

Conformément à la politique actuelle, le dragage en eaux canadiennes ne peut se faire qu'à l'aide de dragues enregistrées, construites et modifiées au Canada. Actuellement, la construction de dragues ne représente qu'une petite partie de l'industrie de la construction navale au Canada. Par conséquent, cette barrière non tarifaire a peu d'importance pour l'industrie de la construction et de la réparation des navires au pays. La suppression de cette restriction pourrait stimuler la concurrence dans l'industrie du dragage. On ne prévoit pas que la barrière identique interdisant aux dragues canadiennes de travailler aux États-Unis sera supprimée dans un proche avenir.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'appliquer immédiatement les recommandations suivantes du Rapport sur la politique de dragage du Gouvernement du Canada :

a. Compétence :

1. Les organismes qui exercent un mandat territorial ont entière compétence pour le dragage (Parcs Canada par exemple).

2. Les organismes qui exercent un mandat fonctionnel ont entière compétence pour le dragage, par exemple la Direction des havres et ports de TC, pour les ports; la Garde côtière canadienne, pour les principaux chenaux; le MPO pour les havres pour petites embarcations.

b. Frais imposés aux usagers :

1. Imposer des frais aux usagers des cours d'eau.

2. Ces frais devraient être intégrés à tous les frais de services maritimes.

c. Niveau de service :

1. Le MPO devrait compléter la classification des ports.

2. Le niveau de service correspondant à chaque catégorie de ports du MPO devrait être approuvé par le Conseil du Trésor.

d. Participation accélérée du secteur privé :

1. TPC devrait fixer des dates cibles à partir desquelles entre la moitié et les deux tiers du volume de dragage géré par TPC seraient confiés au secteur privé.

2. La flotte de dragage de TPC devrait se limiter seulement au matériel nécessaire pour satisfaire aux besoins exceptionnels.

TPC ne doit plus acquérir de dragues et de matériel connexe tant que l'impact des recommandations n'aura pas été évalué.

Les conséquences de la suppression de la barrière non tarifaire protégeant l'industrie canadienne du dragage doivent être étudiées. S'il y a la moindre indication que cette mesure stimulerait la concurrence dans l'industrie du dragage, TPC devrait immédiatement commencer à réduire sa flotte, en commençant par les navires travaillant dans le golfe du Saint-Laurent.

Les économies réalisables proviendraient de la suppression du programme d'acquisition proposé pour remplacer ou remettre à neuf la flotte existante (100 millions de dollars) ainsi que de recettes supplémentaires de 20 millions de dollars en frais imposés aux usagers.

ANNEXE B

COMPARAISON DU FINANCEMENT DES SERVICES MARITIMES DANS DIVERS PAYS

COÛTS SUPPORTÉS PAR L'ÉTAT POUR LES INSTALLATIONS PORTUAIRES EN EUROPE

PAYS	Immobilisations						Entretien					
	Chenaux d'accès maritime	Phares, bouées et aides à la navigation		Écluses de mer et brise-lames extérieurs		Bassins, quais, terrains reconquis, etc.	Chenaux d'accès maritime	Phares, bouées et aides à la navigation		Écluses de mer et brise-lames extérieurs		Bassins, quais, terrains reconquis, etc.
		À l'extérieur du port	À l'intérieur du port	Écluses	Brise-lames			À l'extérieur du port	À l'intérieur du port	Écluses	Brise-lames	
Belgique	100 %	100 %	Variable	100 %	10 %	60 - 100 %	100 %	100 %	Variable	Variable	-	Variable
Danemark	-	100 %	-	-	-	-	-	100 %	-	-	-	-
République fédérale d'Allemagne	100 %	100 %	100 %	100 %	10 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
France ports autonomes	80 %	100 %	60 - 80 %	80 %	8 %	60 %	80 %	100 %	100 %	100 %	100 %	-
ports non autonomes	100 %	100 %	100 %	100 %	10 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	Variable
Irlande	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Italie ports autonomes	Variable	100 %	100 %	-	Variable	Variable	Variable	100 %	100 %	-	Variable	Variable
État	100 %	100 %	100 %	-	Plus de 30 %	100 %	100 %	100 %	100 %	-	100 %	100 %
Pays-Bas "HavenbedrIjven"	Plus de 65 %	100 %	Variable	Plus de 65 %	Plus de 65 %	-	100 %	100 %	Variable	100 %	100 %	-
"Havenschappen"	100 %	100 %	Variable	Variable	Variable	Variable	100 %	100 %	Variable	Variable	Variable	Variable
Grande-Bretagne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grèce	Variable	100 %	Variable	-	10 %	Variable	Variable	100 %	Variable	-	100 %	Variable

Source : Commission de transport de la CEE - 1982

LA VOIE MARITIME DU SAINT-LAURENT ET LES PONTS S'Y RAPPORTANT

PARTIE A - INTRODUCTION

L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent (AVMS) est une corporation de la Couronne de l'Annexe "C" (partie 1) qui exploite la partie canadienne de la voie maritime du Saint-Laurent et la partie canadienne du pont des Mille-Îles. Elle a deux filiales à 100 % :

a. la Corporation du pont international de la voie maritime limitée qui exploite et entretient le pont international qui relie Cornwall (Ontario) à Roosevelt Town (New York), pour le compte de l'AVMS et son pendant américain, la St. Lawrence Seaway Development Corporation; et

b. les Ponts Jacques-Cartier et Champlain Incorporée, société qui exploite et entretient le pont Jacques-Cartier et le pont Champlain et une partie de l'autoroute Bonaventure à Montréal (Québec).

Pour faciliter les renvois, le reste du présent rapport est structuré en deux parties :

Partie B - La voie maritime du Saint-Laurent
Partie C - Ponts.

PARTIE B - LA VOIE MARITIME DU SAINT-LAURENT

OBJECTIF

L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent a été constituée pour construire, exploiter et entretenir une voie navigable en eau profonde entre le port de Montréal et le lac Érié de façon à :

- assurer le mouvement sécuritaire et efficace du trafic maritime et protéger l'environnement;
- recouvrer les coûts connexes en vue d'autofinancer l'exploitation;
- évaluer la nécessité d'apporter des améliorations à la voie maritime et planifier la mise en application au besoin.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

La voie maritime permet l'accès aux ports intérieurs des compagnies nationales et internationales de navigation qui autrement auraient seulement accès aux ports en aval de Montréal. Il en résulte une augmentation du transport des marchandises, surtout les céréales, le minerai de fer, le charbon, les produits pétroliers et les produits manufacturés, ce qui favorise le commerce extérieur du Canada.

Les principaux bénéficiaires comprennent les compagnies maritimes nationales et internationales et les collectivités, les producteurs et les industries.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984/85*	1985/86*
Recettes de fonctionnement	63,000	63,600
Dépenses de fonctionnement	72,600	78,500
Recettes (Pertes) de fonctionnement	(9,600)	(14,900)
Autres revenus (Investissements)	7,000	5,800
Revenu net (Pertes)	(2,600)	(9,100)
Ajouter la dépréciation et les postes ne nécessitant aucun déboursé	8,800	10,600
Fonds provenant de l'exploitation	6,200	1,500
Dépenses en immobilisations	4,600	6,000
Fonds disponible (à l'exclusion des changements au fonds de roulement)	1,600	(4,500)

Effectif : 1,050 personnes

* Les données pour l'année se terminant le 31 mars 1985 ne sont pas encore disponibles. Les chiffres indiqués sont tirés des états financiers non vérifiés du 31 mars 1985 et du budget des dépenses du gouvernement pour 1985-1986.

BIENS IMMOBILIERS

Les biens immobiliers comprennent les canaux, les écluses, les terrains adjacents et des bâtiments en Ontario et au Québec, ainsi que les ponts routiers et ferroviaires qui enjambent les canaux à Montréal et dans la zone du canal Welland. L'AVMS possède aussi des terrains pour aménagement ultérieur à Montréal, Cornwall et le long du canal Welland.

Le coût de construction était d'environ 750 millions. La valeur actuelle de remplacement est de 5 à 10 milliards de dollars.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Les biens immobiliers se composent surtout de canaux, d'écluses et de chenaux maritimes, de ponts, de tunnels et de routes de desserte directement associés à la voie maritime, de terrains non aménagés le long de la voie maritime, d'un petit nombre d'immeubles à bureaux, et de bâtiments d'entretien et d'entreposage. L'annexe A donne les détails des ouvrages par région.

De plus, l'AVMS est propriétaire de quelque 2,212 hectares de terrains dans la zone de Cornwall (182 hectares) et en bordure du canal Welland (1,925 hectares), qu'elle réserve pour des aménagements futurs, surtout pour l'agrandissement du canal Welland et pour stocker les matériaux d'excavation au moment de la construction, ainsi qu'à Melocheville, au Québec (105 hectares pour des travaux futurs). L'AVMS étudie activement la possibilité de vendre une partie de ses terrains pour obtenir des réductions dans les paiements aux municipalités et pour éviter de subir des réclamations de dommages.

L'AVMS est organisée en deux régions : la région de l'est (de Montréal jusqu'au lac Ontario) et la région de l'ouest (le canal Welland). La région de l'est comprend cinq écluses canadiennes avec les ouvrages et les terrains

connexes. La région de l'ouest comprend huit écluses avec les ouvrages et les terrains connexes. La gestion immobilière se fait à partir de l'administration centrale, à Cornwall, par l'entremise des deux gestionnaires régionaux installés à Saint-Lambert (Québec) et à St. Catherine (Ontario). Un siège social restreint de la société est installé à Ottawa.

La société dispose d'ingénieurs internes pour assumer la charge de travail normale en vue de l'acquisition d'immobilisations, et a recours aux experts du secteur privé pour le soutien direct de spécialistes. La conception et la construction de tous les grands projets sont confiées au secteur privé, de même que les grands travaux de dragage.

En grande partie, le fonctionnement et l'entretien courants sont effectués par le personnel interne. Toutefois, la plupart des travaux périodiques de révision et de restauration ainsi que les travaux de remise à neuf ou de modification (entretien majeur et spécial) sont effectués par le secteur privé. Les réparations et l'entretien des ponts de chemin de fer sont effectués par les compagnies de chemin de fer. Les travaux de dragage d'entretien sont effectuées par le secteur privé. Les conventions collectives actuelles entre l'AVMS et ses employés empêchent le recours aux contrats pour tout travail effectué par le personnel interne à l'heure actuelle.

Des recettes des biens immobiliers susmentionnées pour 1984-1985, la plus grande partie (59.6 millions de dollars) sont des péages perçus au passage des bateaux, alors que la location des terrains et les permis représentent 3.4 millions de dollars. Une grande partie de ces recettes provient du transport de l'eau pour l'Hydro Ontario (1.3 million).

Les prévisions des dépenses en immobilisations pour les années financières de 1985-1986 à 1987-1988 s'élèvent à environ 12 millions de dollars. Les dépenses en immobilisations pour les trois années financières se terminant en 1984-1985 s'élevaient à 18.7 millions. En 1984-1985, quelque 3 millions ont été fournis à l'AVMS dans le cadre du Programme de projets spéciaux de relance. Habituellement, les fonds d'immobilisations sont de source interne.

L'AVMS loue les bureaux de son siège social à Ottawa au coût annuel de 110,000 $.

OBSERVATIONS

À l'exception d'un petit nombre de bureaux et de bâtiments de service, l'infrastructure est surtout composée d'ouvrages maritimes très spécialisés faisant partie intégrante de l'exploitation de la voie maritime.

Les recettes proviennent surtout de la partie canadienne des péages qui sont établis à un taux suffisant pour assurer l'autofinancement. D'après le plus récent rapport annuel, l'autofinancement est limité à la récupération des seuls coûts de fonctionnement, sans tenir compte de la dépréciation. À l'origine, les coûts de construction ont été financés sous forme de prêt par le gouvernement canadien, et transformés en capitaux propres le 1er avril 1977 par crédit parlementaire. Les livres indiquent toujours un intérêt à payer de 210 millions de dollars et l'AVMS voudrait que le gouvernement consente à effacer cet intérêt non payé. Selon le plus récent plan quinquennal intégré, l'AVMS n'atteindra pas le seuil de rentabilité avant 1990 au plus tôt. Entre-temps, on évitera le recours aux crédits parlementaires grâce aux réserves actuelles qui sont suffisantes pour couvrir les améliorations prévues et les déficits de fonctionnement jusqu'en 1990-1991.

La détermination des péages est une opération complexe qui demande l'intervention des gouvernements canadien et américain et l'étude de la concurrence des ports côtiers et du transport terrestre qui accaparent la clientèle lorsque les péages dépassent un certain niveau. Suite à des négociations avec les États-Unis, la part canadienne des péages a été récemment majorée à 73 % (par rapport à 70 %) du total des péages perçus.

La départition de l'ensemble ou d'une partie de l'infrastruture actuelle de cette voie navigable stratégique est jugée inappropriée, même si un organisme privé pourrait assumer les immobilisations versées par le gouvernement plus un certain intérêt (environ 850 millions de dollars) tout en maintenant des péages qui ne peuvent être majorés au-delà d'un niveau nécessaire à l'équilibre budgétaire.

Les économies éventuelles résultant du recours accru au secteur privé seraient minimes et, pour les petites localités, les avantages économiques du transfert du travail des employés à des compagnies privées (qui embaucheraient probablement les employés congédiés) seraient probablement nuls. Les effectifs ont été réduits d'environ 13 % depuis 1978-1979 par suite de la baisse du volume du trafic et des politiques d'embauchage saisonnier ont été mises en place pour faciliter la mobilité des ressources humaines.

Actuellement, les péages apportent des recettes de quelque 60 millions de dollars. Il y a des tarifs préférentiels pour certaines marchandises, par exemple les céréales. Il est difficile d'évaluer la flexibilité des barèmes par rapport au tonnage du trafic. Toutefois, lorsque des péages ont été réimposés sur le canal Welland, cela n'a eu aucune incidence sur la composition du fret. Une perte du trafic des céréales des États-Unis au profit du Mississipi doit plutôt être attribuée à une surcapacité temporaire des barges sur le Mississippi et ce trafic est d'ailleurs à la hausse sur la voie maritime.

Le péage à l'égard des marchandises représente une partie infime des frais du transport maritime et il serait peut-être bon d'étudier la possibilité d'augmenter les péages et de rationaliser le barème pour éliminer le tarif préférentiel.

Une augmentation de 15 à 25 % des péages ou du trafic apporterait 9 à 15 millions de dollars supplémentaires annuellement et ce montant est essentiel si nous voulons maintenir l'autofinancement.

Les augmentations des taux de location de terrains pourraient apporter des avantages marginaux à l'Administration (si les loyers étaient doublés, on obtiendrait quelque 800,000 $ de plus.) L'augmentation du fardeau financier des cultivateurs à l'heure actuelle entraînerait sûrement des répercussions socio-politiques (les terrains sont en grande partie loués comme terrains agricoles).

La départition des terrains conservés pour l'aménagement ultérieur pourrait permettre une certaine rentrée de fonds mais ils perdraient beaucoup en valeur si on assortissait la vente d'une condition de disponibilité des terrains advenant une expansion de la voie maritime.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de revoir les structures actuelles des coûts et des péages pour assurer l'autofinancement tout en tenant compte des intérêts et des coûts de dépréciation.

PARTIE C - PONTS

I. LE PONT DES MILLE-ÎLES

OBJECTIF

Exploiter le pont canadien selon le principe de l'autofinancement.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Le pont canadien est utilisé par des véhicules automobiles, privés et commerciaux.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent et décret du Conseil CP 1976-2407.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984/85	1985/86
Recettes	900	730
Dépenses de fonctionnement	450	490
Surplus	450	240
Dépenses en capital	---	---

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La construction du pont par une société américaine a été terminée en 1936. Le gouvernement fédéral s'est porté acquéreur de la partie canadienne suite à une série d'ententes avec les propriétaires initiaux et la province de l'Ontario en 1976. L'administration et le contrôle de la structure ont été confiés à l'AVMS en 1976 conformément au décret du Conseil CP 1976-2407. Le pont, les bâtiments et les terrains connexes ont été cédés sans frais au gouvernement fédéral. Depuis ce temps, quelque 1.5 million de dollars ont été dépensés par l'AVMS pour l'amélioration des immobilisations.

L'AVMS a signé une entente de gestion avec la Thousand Islands Bridge Authority (compagnie américaine) pour le fonctionnement et l'entretien du pont canadien en échange de 35 % des recettes de fonctionnement nettes. Lorsque des fonds d'immobilisations sont nécessaires, des ententes distinctes sont conclues entre les deux parties.

L'objectif est d'atteindre l'autofinancement. Des dépenses en immobilisations d'environ 6 millions de dollars (la part du Canada) sont prévues pour les années financières 1985-1986 à 1987-1988. Au cours de l'année financière 1983-1984, les recettes nettes de fonctionnement s'élevaient à environ 185,000 $ alors que les bénéfices non répartis pour les années 1976 à 1984 s'élevaient à 1.4 million. Aucune année-personne n'est consacrée au pont.

Environ cinq hectares de terrains sont excédentaires et on étudie activement la possibilité de les céder à Parcs Canada.

OBSERVATIONS

La départition ou la gestion par contrat du pont canadien comme une entité distincte pourrait avoir un avantage économique pour une entreprise canadienne; mais la séparation des deux opérations à l'égard d'un seul bien aurait probablement un effet négatif sur l'efficacité globale et sur la rentrée de fonds au Canada. Par ailleurs, il existe effectivement une compensation puisque le Canada exploite aussi le pont international de la voie maritime (section II qui suit).

Jusqu'à ce jour, le pont a toujours connu l'autosuffisance financière. Toutefois, le plan quinquennal indique la nécessité d'immobilisations majeures de six millions en 1987-1988. Cette dépense est nécessaire pour refaire le tablier. L'AVMS ne voit d'autre solution à l'heure actuelle que de demander un crédit parlementaire de cinq millions de dollars pour aider à financer ces travaux.

Le barème actuel des péages est fondé sur la parité entre le dollar canadien et de dollar américain (le paiement peut être fait dans l'une ou l'autre devise sans conversion). La compagnie américaine de gestion et les percepteurs du péage peuvent faire des bénéfices qui échappent à la vérification. Un barème de péages fondé sur la différence du taux de change entre les États-Unis et le

Canada réduirait cette possibilité à l'avantage du Canada et le Groupe d'étude appuie cette position.

L'entente de gestion actuelle demande à l'AVMS de payer des frais de gestion de 30 % de sa part du surplus de fonctionnement avec un minimum de 60,000 $, sans maximum ou échelle mobile, ce qui semble généreux à l'égard de la compagnie de gestion.

Il est aussi possible de tirer d'autres recettes par l'exploitation d'une boutique hors taxes à côté du pont canadien. On étudie cette possibilité.

Il est aussi possible d'augmenter le péage à un niveau qui corresponde davantage à l'autofinancement complet et de renégocier l'entente de gestion en 1986-1987. Les augmentations de péage doivent être approuvées par les deux parties intéressées et les gouvernements respectifs.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage :

- que l'AVMS élabore immédiatement, avec sa contre-partie américaine, un nouveau barème des péages qui tienne compte de la différence de taux entre les devises canadienne et américaine et que les péages soient majorés aux niveaux nécessaires pour assurer l'autofinancement;

- que l'entente de gestion de l'Administration du pont des Mille-Îles soit renégociée en vue de réduire et de restructurer les frais de gestion demandés à l'AVMS;

- que l'AVMS hâte la mise en application d'autres mesures permettant de produire des recettes (par exemple, boutique hors taxes) lorsque cela est possible.

II. LE PONT INTERNATIONAL DE LA VOIE MARITIME

OBJECTIF

Exploiter les parties canadienne et américaine du pont international à péage tout en récupérant les coûts de fonctionnement et d'entretien et en prévoyant l'amortissement des coûts de la partie canadienne.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Ce pont international à péage est utilisé par des véhicules automobiles privés et commerciaux.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent.

RESSOUCES (en milliers de dollars courants)

	1984/85	1985/86
Recettes	1,500	1,500
Dépenses de fonctionnement	1,200	1,300
Surplus	300	200
Immobilisations	---	---
Années-personnes	24	24

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La Corporation du pont international de la voie maritime limitée est propriétaire de la partie nord et de la structure inférieure de la partie sud de ce pont international à péage et exploite et gère les deux parties du pont en son nom et au nom de la contrepartie américaine de l'AVMS, (contrairement au pont des Mille-Îles, qui est géré par la société américaine). Les usagers du pont sont du même type que ceux du pont des Mille-Îles, c'est-à-dire des véhicules commerciaux et des voitures.

Le pont a été terminé en 1962; le coût total de l'investissement canadien à l'époque était de 11.5 millions de dollars. L'objectif de la société est de récupérer les frais de fonctionnement et d'entretien et de transmettre le surplus à la société mère, l'AVMS, pour amortir le coût d'investissement et des intérêts de la partie nord; puis à la contrepartie américaine pour compenser l'amortissement du coût de la partie américaine; le solde, s'il y a lieu, est divisé également entre les deux parties.

À ce jour, des paiements ont été fait uniquement à l'AVMS, ce qui constitue, du point de vue canadien, l'autofinancement. En 1983-1984, des recettes de 1.4 million de dollars et des dépenses de 1.1 million ont été enregistrées, ce qui laisse un surplus de fonctionnement de 300,000 $. On s'attend à des résultats similaires pour l'année se terminant le 31 mars 1985. Les prévisions des dépenses en capital pour 1987-1988 s'élèvent à environ 140,000 $.

Tout le travail de conception, de construction et d'entretien est confié au secteur privé. La gestion et la perception du péage nécessitent 24 années-personnes.

La dernière augmentation du péage remonte à 4 ans. Les Indiens nord-américains ont un droit de passage gratuit, ce qui réduit les recettes éventuelles de quelque 1 million de dollars. Il s'agissait d'une des conditions convenues lorsque des terrains de l'île de Cornwall ont été expropriés pour la construction du pont. Cette subvention spéciale constitue une charge inappropriée pour une opération de transport et si elle est maintenue, elle devrait être financée par une contribution annuelle d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Comme les Indiens sont titulaires de laissez-passer et que les passages sont comptabilisés, cette contribution serait facile à établir.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage qu'Affaires indiennes et du Nord Canada rembourse la Société pour les pertes de revenu que représente le passage gratuit des Indiens.

III. PONTS JACQUES-CARTIER ET CHAMPLAIN

OBJECTIF

Permettre au public de voyager en toute sécurité sur le pont Jacques-Cartier, le pont Champlain et une partie de l'autoroute Bonaventure à Montréal (Québec)... en faisant tous les efforts possibles pour atteindre l'autofinancement.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Les ponts et l'autoroute servent à la circulation automobile commerciale et privée dans la région de Montréal.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent et décrets du conseil CP 1978-3129 et CP 1979-1187. Par suite d'une décision du Cabinet, 336-76-RD, en date du 5 août 1976, l'administration et le contrôle des ponts et d'une longueur de 10 km de l'autoroute Bonaventure, ont été transférés à la Société Les Ponts Jacques Cartier et Champlain Inc. dont la création a été approuvée par la délibération nº 759687 du Conseil du Trésor le 17 septembre 1978.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984/85	1985/86
Recettes	6,500	6,500
Dépenses de fonctionnement	11,900	11,900
Surplus (déficit)	(5,400)	(5,400)
Déduction des postes ne requérant aucun déboursé	1,200	1,200
Fonds nécessaires au fonctionnement	4,200	4,200
Dépenses d'immobilisations	150	90
Années-personnes	89	89

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La propriété et la gestion par le fédéral de ces biens ont fait l'objet de négociations longues et complexes avec le Québec et les municipalités au cours des 25 à 30 dernières années.

Valeur des biens au moment de la construction :

autoroute	14.73 millions $
ponts	58.55 millions $
terrain	3.79 millions $
TOTAL	77.07 millions $

Le coût de fonctionnement annuel courant s'élève à 11.9 millions de dollars y compris les salaires des péagistes, des agents de police et des préposés à la voirie. Les dépenses en immobilisations sont minimales et servent uniquement à renouveler le matériel et les infrastructures. La gestion, le fonctionnement, la perception des péages et le service de police nécessitent 89 années-personnes.

Les recettes annuelles s'élèvent à 6.5 millions de dollars, dont 5.9 millions pour les péages perçus uniquement sur le pont Champlain. Le reste du déficit annuel de fonctionnement, soit 5.4 millions, est compensé par le crédit 30 (1984-1985) de Transports Canada.

Le péage sur le pont Jacques Cartier a été aboli en 1962 alors qu'une entente prévoyait la prise de possession du pont par Québec. Après l'abolition du péage, la province s'est désistée et le fédéral est demeuré propriétaire.

Le péage sur le pont Champlain n'a pas changé depuis 1962. En 1982, une initiative en vue de le majorer a été bloquée par l'imposition du "programme de 6 et 5" (il était impossible d'augmenter un tarif de 25 cents de seulement 1.5 cent).

La Société s'occupe de l'entretien des ponts et de l'autoroute et des services de police et autres. Les subventions tenant lieu de taxes qui sont versées à Montréal sont réduites de seulement 13,000 $ annuellement en compensation, et atteignent actuellement de 62,000 $.

Québec a récemment adopté une politique d'abolition du péage sur les autoroutes provinciales.

OBSERVATIONS

Ces propriétés soulèvent plusieurs questions : la question primordiale est de savoir si le gouvernement fédéral devrait s'impliquer dans l'administration et la propriété directe de biens qui font partie de réseaux routiers municipaux et provinciaux. Dans l'affirmative, à quelle condition? Si le gouvernement fédéral demeure propriétaire, est-ce que les péages peuvent être maintenus ou majorés étant donné l'intention de la province d'abolir les péages du réseau routier provincial? Et finalement, l'objectif d'autofinancement est-il réalisable, autrement dit, jusqu'à quel niveau peut-on augmenter les péages?

La Société ne s'autofinance pas, et ne recouvre même pas les coûts de fonctionnement. Elle n'amortit pas le coût initial, ne recouvre pas les frais de financement et ne fait aucun profit.

Le maintien et l'augmentation du péage face à la politique récente de la province, pourraient donner une image négative du fédéral.

Le gouvernement du Québec hésiterait probablement à assumer la propriété (même sans coût initial) des services déficitaires.

OPTIONS

Néanmoins, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les solutions suivantes :

a. Transférer les biens tels quels à la province ou à la municipalité pour obtenir une certaine conformité dans les juridictions - une économie annuelle de 4 à 5 millions de dollars et l'annulation de futures dépenses en immobilisations par le gouvernement fédéral.

b. Comme la première option mais en négociant un paiement unique pour compenser la remise en état nécessaire des immobilisations. Ce paiement unique ne peut être déterminé à l'heure actuelle. L'économie annuelle de fonctionnement est la même que pour la première option.

c. Comme la deuxième option mentionnée, mais en négociant une subvention de fonctionnement temporaire (disons de 1 à 5 ans). L'économie de fonctionnement annuelle serait la même que pour la deuxième option après l'expiration de la subvention.

d. La majoration du péage sur le pont Champlain pour couvrir le déficit de fonctionnement devrait être d'environ 100 %, c'est-à-dire passer à 50¢ par voiture.

Les diverses options présentées impliquent:

- la tenue de discussions fédérales-provinciales
- des modifications aux lois ou règlements (sauf la majoration du péage);
- une réaction négative des usagers et de leurs représentants élus si la majoration du péage est trop élevée; et
- La création d'un précédent pour la participation similaire du fédéral dans l'infrastructure des transports provinciaux (par exemple les quais pour traversiers dans les provinces de l'Est, le pont du port de Saint John (N.-B.).

Le Groupe d'étude recommande en outre au Groupe de travail que le gouvernement fédéral envisage de négocier avec le gouvernement du Québec pour céder les ponts et l'autoroute à la province ou à la municipalité.

Infrastructure de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent

Région	Province	Bâtiments	Ponts/Tunnels	Écluses	Canaux/Chenaux
Est	Québec	Administration Entretien Magasin	Travée à levée verticale - Pont Victoria Pont de la Côte Sainte-Catherine Pont Mercier (partie Sud) 2 travées à levée verticale Pont CPR Tunnel Beauharnois Ponts routiers de Saint-Louis et de Valleyfield	2 écluses sur le canal Beauharnois 2 écluses sur le canal de la rive Sud	Canal Beauharnois Canal de la rive Sud
Est	Québec/ Ontario				Chenal de navigation du Lac Saint-François
Est	Ontario	Siège social à Ottawa (loué à TPC) Bureau de l'administration centrale à Cornwall, bâtiment pour l'entretien, le péage, les douanes et l'immigration	1 pont-levis à l'écluse 7	Écluse Iroquois	Chenal de navigation du fleuve Saint-Laurent
Ouest	Ontario	Centre administratif et d'entretien à St. Catherines	11 ponts et passages sur le canal Welland	8 écluses sur le canal Welland	Canal Welland

*Nota : Les lits du fleuve et du lac appartiennent à la province. Le chenal est entretenu par l'AVMS.

PORTS POUR PETITS BATEAUX

Ministère des Pêches et des Océans

OBJECTIF

Le Programme des ports pour petits bateaux (PPB) doit fournir, entretenir et gérer, conformément à la politique des pêches, un réseau de ports régionaux pour recevoir les bateaux de pêche commerciale et participer à l'acquisition, l'entretien et la gestion des ports de plaisance.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Il y a 2,232 ports de pêche et de plaisance dans toutes les régions du pays desservant :

- environ 70,000 pêcheurs;
- environ 1,000 communautés et l'industrie de la pêche commerciale dans ces communautés ou ailleurs qui reçoivent et transforment les produits du poisson d'une valeur annuelle de quelque 2 milliards de dollars.
- les plaisanciers et les pêcheurs sportifs qui utilisent environ 10 % de tous les postes de mouillage ou de plaisance offerts au public.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les ports de pêche et de plaisance

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984/85	1985/86
Dépenses de fonctionnement	18,300	18,300
Dépenses d'immobilisations	25,100	24,200
Recettes	2,500	4,500
Années-personnes	114	114
Honoraires des personnes nommées	300	300

BIENS IMMOBILIERS

	Nombre de ports	Valeur de remplacement approximative (millions $)
Terre-Neuve	435	500
Golfe	342	500
Scotia-Fundy	393	400
Québec	388	250
Ontario	388	300
Ouest	84	15
Pacifique	202	350
TOTAL	2,232	2,315

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Le Programme des ports pour petits bateaux est responsable de 1,410 ports et quais de pêche et 822 ports et quais de plaisance. Cette activité a deux fonctions : l'entretien portuaire et les opérations portuaires. L'entretien portuaire comprend les brise-lames, le dragage des ports, les quais et les rampes de mise à l'eau, les services connexes (éclairage et électricité, eau, entreposage, etc.). Les opérations portuaires portent sur le fonctionnement quotidien des ports (perception des recettes, contrôle du trafic, enlèvement des ordures, sécurité, etc.).

Les ports sont classés dans la catégorie A, B, C ou D, selon l'activité maritime. Les services susmentionnés sont offerts à des niveaux variables selon la catégorie du port. Par exemple, les ports de la catégorie A reçoivent habituellement une gamme complète de services et ont un gestionnaire à temps plein, alors que les ports de la catégorie C reçoivent très peu de services. Les ports de la catégorie D sont presque inactifs et pourraient être déclarés excédentaires. Le PPB a mis au point des critères pour la classification des ports de même que des lignes directrices sur l'état des ports qui déterminent les critères pour chaque niveau de service.

La répartition des ports selon ces catégories est la suivante :

TABLEAU 1

PORTS POUR PETITS BATEAUX

Nombre de ports par catégorie

Région	A	B	C	D	Total
Terre-Neuve	30	82	164	159	435
Golfe	22	79	159	82	342
Scotia-Fundy	16	46	187	144	393
Québec	10	27	314	37	388
Ontario	50	81	236	21	388
Ouest		15	61	8	84
Pacifique	28	29	132	13	202
TOTAL	156	359	1,253	464	2,232

Les ports sont différents selon qu'ils ont seulement une rampe de mise à l'eau ou une gamme complète d'installations portuaires : brise-lames, dragage, quais, rampes de mise à l'eau, cales de lancement, services d'électricité, canalisations d'eau, terrains de stationnement, entrepôts, etc.

Sur un total de 2,232 ports du PPB, 1,981 sont administrés directement par le MPO et 251 sont exploités par des municipalités à qui ces ports ont été loués.

Les dépenses annuelles portent surtout sur les ports de catégories A et B et sont réparties entre les classes de ports comme l'indique le tableau 2. Toutefois, des augmentations ont été attribuées récemment aux ports de catégorie C. Les dépenses annuelles des ports de plaisance s'élèvent à environ 1.6 million pour le fonctionnement et à 850,000 pour les immobilisations (à l'exclusion des salaires).

TABLEAU 2

DÉPENSES PAR CATÉGORIE DE PPB

Année financière	Catégorie de ports A	B	C	D
80/81	52 %	29 %	15 %	4 %
81/82	47 %	35 %	15 %	4 %
82/83	50 %	30 %	17 %	3 %
83/84	53 %	22 %	23 %	2 %
84/85	51 %	27 %	21 %	1 %

La répartition des ressources par région est la suivante :

TABLEAU 3

PORTS POUR PETITS BATEAUX
Répartition régionale des ressources 1984/85
(Comprenant le Programme de projets spéciaux de relance
Les immobilisations d'environ 55 millions de dollars)
(Source, estimation MPO, 22 mars 1985)

(milliers $)

Région	Années-personnes	Recettes	F & E	Immobilisations	Contributions	Dépense totale
Terre-Neuve	10	63	2,100	10,125	-	8,339
Golfe	10	210	3,057	15,934	-	12,094
Scotia-Fundy	12	143	3,571	18,546	-	16,946
Québec	7	21	2,436	16,579	1,396	14,132
Ontario (1)	15	600	2,081	14,947	-	13,227
Ouest	2	15	558	352	-	318
Pacifique	43	1,500	3,513	5,882	-	3,761
Admin. cent. (2)	18	-	2,044	700	-	34,974
TOTAL	117	2,552	19,360	83,065	1,396	103,791

Remarques : 1. Les A.-P. comprennent les 3 A.-P. prévues dans le cadre d'initiatives relatives à l'emploi se terminant le 31 mars 1985.

2. Les coûts de F & E et d'immobilisations à l'administration centrale portent surtout sur le financement de l'entretien et des projets d'immobilisations qui sont confiés aux régions une fois que les projets sont approuvés.

Les directeurs régionaux des 7 bureaux régionaux du MPO appliquent le Programme des ports pour petits bateaux et relèvent du directeur général régional pour la Gestion des pêches. Le directeur général des ports pour petits bateaux à l'administration centrale assure la direction fonctionnelle des régions. Contrairement à la plupart des autres activités du ministère, les fonds du PPB sont contrôlés par l'administration centrale.

Le PPB administre et exploite les ports de la façon suivante :

a. par le recours aux employés des bureaux régionaux pour les ports relativement peu actifs où la présence de gestionnaires sur place ne peut être justifiée;

b. par des gestionnaires de port sur place (gestionnaires à honoraires fixes et un petit nombre d'années-personnes à l'égard des gestionnaires de port); et

c. par la location des ports aux municipalités. La répartition est la suivante :

TABLEAU 4

ADMINISTRATION PPB

Région	Ports administrés par des employés régionaux	Ports administrés par des gestionnaires de port sur place	Ports loués à des municipalités
Terre-Neuve	416	17	2
Golfe	211	130	1
Scotia-Fundy	288	92	13
Québec	327	2	59
Ontario	147	91	150
Ouest	73	4	7
Pacifique	116	67	19
TOTAL	1,578	403*	251

* 30 employés du MPO dans la région du Pacifique et environ 300 personnes nommées, recevant des honoraires, administrent 403 ports.

Les services comme le chargement et le déchargement des bateaux ne sont pas fournis. Les activités des PPB se rapportent uniquement au fonctionnement et à l'entretien des biens immobiliers.

L'entretien des ports est effectué par TPC en vertu d'une convention de services généraux, surtout par contrats avec le secteur privé.

Les niveaux de financement des immobilisations portent habituellement sur l'entretien des installations actuelles (gros travaux de remise en état) plutôt que sur des investissements dans de nouvelles constructions.

Une exception aux niveaux normaux de financement s'est produite dans le cadre du Programme des projets spéciaux de relance où quelque 150 millions de dollars ont été investis, surtout dans les secteurs désignés par le gouvernement pour promouvoir la relance économique.

Les projets sont contrôlés de près par l'administration centrale et le financement est fourni aux régions uniquement sur approbation de projets spécifiques. Les travaux

entrepris par TPC sont en grande partie effectués par le secteur privé.

Le Programme des PPB tire des recettes de deux sources principales : les frais de mouillage et les revenus des locations et des permis.

Établis par règlement, les frais de mouillage sont perçus à l'égard des bateaux de pêche commerciale et se fondent sur un tarif au mètre selon la longueur du bateau. En vertu du règlement, les bateaux de pêche commerciale de toute dimension doivent payer des frais de mouillage en Colombie-Britannique et en Ontario, alors que les bateaux de pêche commerciale de moins de 13,5 mètres (45 pieds) sont exemptés de frais au Québec et dans la région de l'Atlantique. Tous les bateaux de pêche commerciale sont exemptés de frais de mouillage dans les Prairies et les Territoires. Certains règlements prévoient aussi des frais de mouillage plus élevés pour les bateaux de plaisance et aucune exemption ne s'applique à ces bateaux. Toutefois, les frais de mouillage sont souvent inférieurs à ceux exigés dans les marinas privées.

La deuxième source de revenu est la location et les permis qui constituent actuellement environ 44 % des recettes totales des PPB. Les locations à bail sont établies à 10 % de la valeur évaluée dans le cas de la location de terrains et de plans d'eau. Un loyer de 15 % des recettes brutes est exigé dans le cas des baux comportant des obligations de gestion signées surtout avec des municipalités. La plupart des permis pour les installations telles que les ponts roulants, les pompes à essence, les lignes électriques, les entrepôts d'appâts, etc., coûtent entre 35 et 100 $ par année.

La politique de perception des frais dans un port de pêche commerciale vise tout simplement la récupération d'une partie des coûts de fonctionnement et d'entretien du programme. Dans le cas de ports de plaisance, le Ministère a l'intention d'appliquer plus rigoureusement la politique de recouvrement selon les conditions du marché. PPB a proposé une augmentation des frais de mouillage, à compter du 1er avril 1985, en vue de récupérer une plus grande partie des coûts des installations et services des ports. Ces propositions font présentement l'objet d'une analyse au Ministère.

TABLEAU 5

RECETTES RÉGIONALES PROJETÉES - ANNÉE FINANCIÈRE 1984/85

Région	Locations et permis (milliers $)	Frais de mouillage (milliers $)	Recettes totales (milliers $
Terre-Neuve	43	20	63
Golfe	160	50	210
Scotia-Fundy	93	50	143
Québec	10	11	21
Ontario	511	89	600
Ouest	8	7	15
Pacifique	300	1,200	1,500
TOTAL	1,125	1,427	2,552

Le Programme des PPB subit des pressions considérables pour fournir et entretenir des installations qui répondent aux besoins locaux. L'étendue des opérations actuelles fait surtout suite aux besoins socio-économiques perçus individuellement.

Dans ce contexte, les décisions de financement sont très centralisées afin qu'on puisse tenir compte des facteurs d'efficacité du système dans les orientations et dans les choix. Le système de classification des ports, les critères proposés pour les niveaux de service et le système de renseignements de PPB ont été mis au point pour aider les gestionnaires dans leur rôle consultatif auprès du ministère.

Le Ministère propose maintenant la création d'un groupe central de gestion des biens comptable au sous-ministre pour concentrer les efforts sur l'efficacité de tous les biens appartenant au MPO.

OBSERVATIONS

Les ports de pêche pour petits bateaux sont partie intégrante des programmes globaux des pêches qui font

présentement l'objet d'un examen. Par ailleurs, surtout sur les côtes est et ouest, toute la question du développement industriel régional et de l'emploi se situe dans un contexte socio-économique dont il faut tenir compte pour évaluer les options.

Néanmoins, l'alinéation des ports de pêche et des ports de plaisance excédentaires devrait être étudiée indépendamment du contexte socio-économique.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les ports ont été classés en catégories A, B, C et D selon l'activité. De ces ports, 464 (20 % de tous les PPB) entrent dans la catégorie D et sont pour ainsi dire inactifs. Au cours des années, certains des types de ports ont été déclarés excédentaires mais la majorité font toujours partie de l'inventaire.

Pour décider s'il faut déclarer ces propriétés excédentaires, plusieurs facteurs devraient être pris en considération :

- La valeur marchande des ports de catégorie D est minimale parce qu'il s'agit surtout de ports situés dans de petites communautés isolées où ils n'ont aucune autre utilisation. Jusqu'à maintenant, personne ne s'est montré intéressé à les acquérir. Par ailleurs, la plupart des communautés en cause n'ont pas la capacité financière d'adapter ces ports à d'autres fins.

- Dans bien des cas, les plans d'eau sont transférés des provinces au gouvernement fédéral par décret du conseil. Nombreux sont les décrets du conseil qui contiennent des clauses de réversion stipulant que la propriété doit être remise à la province en l'état original, ou tout au moins en bon état, si elle cesse de servir aux fins prévues (port).

- Que les ports soient transférés ou non au gouvernement par décret du conseil, remettre la structure dans un état acceptable ou la démanteler complètement pour éviter toute responsabilité ultérieure nécessiterait des déboursés importants.

- Pour ces raisons et en utilisant le calcul moyen estimé par le MPO de 50,000 $ pour démanteler chaque port, il

en coûterait quelque 20 millions au gouvernement pour se départir de ces ports. (Certains ports pourraient même coûter jusqu'à 1 million à démonter).

Le Groupe d'étude met en doute la nécessité de maintenir les opérations des PPB servant surtout aux ports de plaisance. Il n'y a que 10 % de ce genre de postes de mouillage qui sont fournis par les PPB et la politique de récupération des coûts a jusqu'à tout récemment constitué une concurrence déloyale pour les exploitants de marinas et a découragé les investissements privés. Sur 822 ports de plaisance, 251 ont été loués aux municipalités qui peuvent, semble-t-il, les gérer selon une structure tarifaire basée sur les conditions du marché. Cette pratique doit être poursuivie dans les cas où l'alinéation pure et simple n'est pas envisageable. Entre-temps, la facturation des coûts doit être orientée vers le recouvrement complet en majorant les frais de mouillage et autres au niveau du marché. Le MPO a proposé des nouveaux tarifs qui auraient pour effet de tripler les frais de ports de plaisance au cours de l'année financière 1985-1986. Le Ministre étudie présentement ces propositions.

Dans le cas des ports de pêche commeciale, le PPB dessert plus de 80 % de tous les bateaux de pêche commerciale et établit donc ses tarifs unilatéralement comme s'il s'agissait d'un monopole. Les augmentations de tarif doivent être prises en considération en tenant compte de leurs répercussions socio-économiques. Une grande partie de la flotte est composée de petits bateaux de pêche côtière d'une rentabilité marginale et qui utilise des ports géographiquement dispersés. Dans les régions où il existe des exemptions de droits, la plupart des pêcheurs sont habitués à cette exemption. On s'attend à ce que cette coutume se poursuive. Par exemple, dans la région de l'Atlantique, environ 95 % de tous les bateaux de pêche commerciale sont présentement exemptés de droits de mouillage parce qu'ils mesurent moins de 13,5 mètres de longueur.

Le régime d'autofinancement complet abolira les subventions régionales en vigueur pour compenser les exemptions de droits. À notre avis, s'il faut recourir aux subventions, elles doivent être fournies comme telles selon les critères normalement établis à l'égard des programmes de subvention.

TPC se charge de tous les travaux de conception et de construction à l'égard des PPB, y compris des études techniques d'avant-projet. Le MPO considère qu'une meilleure affectation des fonds et un meilleur contrôle des projets seraient possibles par l'augmentation des capacités internes dans ces domaines. Pour cela, il faudrait augmenter les ressources du MPO de quelque 40 années-personnes, soit environ 1.5 million de dollars en salaires. À moins qu'une diminution correspondante des ressources de TPC soit liée à cette proposition, nous mettons sa rentabilité en doute.

La gestion sur place est nécessaire uniquement pour la perception des droits. La nomination de personnes rénumérées par honoraires semble être une solution efficace. Étant donné l'augmentation des droits proposée, le MPO doit revoir ses ententes pour être certain que les "commissions" majorées ne réduisent pas de façon disproportionnée la valeur des majorations.

Le gouvernement pourrait envisager un certain nombre d'options :

L'aliénation de tous les ports de plaisance. À court terme, les locations selon la valeur marchande aux provinces et aux municipalités doivent être généralisées pour viser plus que les 251 ports actuellement loués. À long terme, ces baux doivent prendre fin et les ports doivent être cédés aux municipalités ou au secteur privé au meilleur prix possible sur le marché. Les autres ports doivent être fermés lorsque la province, la municipalité ou le secteur privé ne sont pas prêts à les acheter et à les exploiter.

Alinéation de tous les autres ports de catégorie D. Il faudrait quantifier les immobilisations nécessaires et les compensations des coûts de F & E pour chaque port si c'est nécessaire. Cette mesure permettra d'éviter une certaine inactivité en raison de la généralisation des coûts suite à une analyse globale fondée sur des estimations approximatives.

Le barème de tarifs pour les ports de pêche doit être révisé en ce qui a trait aux exemptions régionales et aux exemptions selon la dimension des bateaux qui constituent une subvention importante. Les nouveaux barèmes devraient idéalement refléter les coûts

complets correspondant au niveau de service offert. Alors que cette mesure aura des répercussions claires pour les petits pêcheurs, elle aura aussi un effet modérateur sur les demandes de services dans les petits ports et mettra en valeur les avantages de la rationalisation du système des PPB.

L'adoption de l'une ou l'autre de ces options aura un certain nombre de conséquences :

Financières - Récupération intégrale des coûts de F & E et (ou) réduction des coûts de F & E futurs de quelque 15 à 20 millions par année. Une réduction des dépenses d'immobilisations à l'égard de la remise à neuf périodique et des grands travaux d'entretien pouvant atteindre 25 millions par année selon le répertoire des propriétés après l'alinéation des ports de plaisance et des ports de catégorie D.

Socio-économiques - Les décisions concernant les ports de pêche autres que ceux de catégorie L doivent être prises en fonction des questions industrielles et régionales plus vastes portant sur l'avenir de l'industrie de la pêche.

GATT - Le retrait d'une subvention cachée et son remplacement par une subvention plus directe pourrait avoir des répercussions commerciales surtout avec les États-Unis.

Régionales - Terre-Neuve, les Provinces maritimes, les Prairies et les Territoires s'opposent au retrait des exemptions de PPB pour les pêcheurs concernés et il pourrait être difficile de transférer des biens immobiliers aux provinces lorsque les entrepreneurs privés ne sont pas intéressés.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage :

- de vendre les ports de plaisance au meilleur prix possible;

- de déclarer excédentaires les ports de catégorie D et s'en départir de la manière prescrite;

- d'adopter une politique d'autofinancement complet pour les autres ports de pêche dans le cadre des plans de rationalisation de l'industrie de la pêche;

- de se départir de tous les ports de pêche qui ne peuvent respecter les critères d'autofinancement, sauf ceux qui sont indispensables pour des communautés qui autrement seraient isolés;

- de subventionner à part les ports de pêche jugés essentiels pour des communautés qui seraient autrement isolées.

SECTION 11 - PROGRAMME DES TRANSPORTS AÉRIENS

INTRODUCTION

Le gouvernement fédéral a décidé qu'il pouvait faire tout pour tout le monde, en possédant ou en exploitant des infrastructures de nature fondamentalement commerciale, à savoir 154 aéroports. Son action dans ce domaine est le produit pur et simple d'un diktat et non pas d'un texte législatif, puisqu'il n'en existe aucun qui oblige le gouvernement fédéral à posséder ou à exploiter des aéroports. De plus, les clients (c'est-à-dire, les passagers) les fournisseurs (les compagnies aériennes, etc.) et les collectivités n'ont quasiment pas leur mot à dire lorsqu'il s'agit de déterminer la nature des besoins et les services nécessaires. Pour remédier à la situation, il importe de prendre des mesures qui :

- élimineront le plus possible l'intervention du gouvernement fédéral dans le secteur des propriétés aéroportuaires, en transférant la responsabilité de l'exploitation et du financement des aéroports à des organismes locaux; et

- préserveront le rôle du gouvernement fédéral en matière de réglementation et de responsabilité financière à l'égard de la navigation aérienne nationale et internationale, de la sécurité des transports aériens et des ententes internationales pertinentes.

SITUATION

Le Programme des transports aériens coûte cher aux contribuables canadiens. Les activités entreprises dans ce domaine à l'égard des biens immobiliers se sont soldées durant l'exercice financier 1984-85 par environ 850 millions de dollars de frais d'exploitation, contre 650 millions de recettes, soit un déficit d'exploitation de 200 millions de dollars. Avec plus de 400 millions de dépenses en capital, les affectations budgétaires totales du programme ont atteint 600 millions pour l'année. Le programme est doté d'environ 10 000 années-personnes, soit 4 700 pour l'exploitation et l'administration des aéroports, et 5 900 pour la navigation aérienne. Les biens immobiliers consacrés à ces activités ont une valeur de remplacement estimée à 7,5 milliards de dollars.

C'est en 1927 que le gouvernement fédéral s'est lancé dans le secteur des aéroports, en construisant les deux aéroports civils de Saint-Hubert et de Rimouski, au Québec.

Ensuite, le secteur des aéroports fédéraux est entré dans une phase expansion, notamment durant la grande crise des années 1930, lorsque 50 furent construits dans le cadre de la lutte contre le chômage.

Au début de la Deuxième Guerre mondiale, presque tous les aéroports canadiens furent réquisitionnés par le gouvernement fédéral, quel qu'ait pu en être l'organisme propriétaire, et des sommes considérables furent dépensées pour les agrandir et les modifier. Après la guerre, plusieurs municipalités décidèrent de ne pas reprendre leurs aéroports et d'en laisser l'exploitation et le financement au gouvernement national.

L'intervention du gouvernement fédéral n'a alors jamais cessé de s'intensifier dans les domaines opérationnel, réglementaire et financier. Aujourd'hui, il possède, exploite, réglemente et subventionne la quasi-totalité des aéroports agréés, ce qui englobe aussi bien les aéroports les plus actifs du pays que ceux qui n'offrent qu'un minimum de services réguliers.

Il existe plus de 1,200 aéroports au Canada, dont presque 600 sont agréés, chiffre qui englobe les 154 appartenant au gouvernement fédéral. Sur ces 154 aéroports, 103 sont exploités par Transports Canada,et leur trafic représente 90 % du trafic total de passagers. Vingt-trois aéroports principaux émargent au Fonds renouvelable des aéroports autonomes, alors que tous les autres appartenant à Transports Canada ou en recevant des fonds sont classés dans la catégorie des aéroports subventionnés par l'État.

OBSERVATIONS

La structure actuelle de gestion des aéroports exploités par le gouvernement fédéral repose sur trois niveaux de pouvoir distincts, ce qui se traduit par un doublement de certaines activités et par des frais généraux excessifs.

Les collectivités ou régions desservies par les aéroports ne peuvent contribuer de manière utile au processus de gestion.

L'expression "système national de transport" est une notion essentielle de la structure actuelle de gestion des aéroports canadiens, puisqu'elle s'est traduite par l'adoption de normes nationales uniformes pour tous les équipements et services offerts dans toutes les régions. Cela signifie que l'on a accordé fort peu d'importance aux diverses attentes des nombreuses collectivités desservies par les aéroports, et pas davantage à leurs ressources financières variables.

L'existence de conventions collectives nationales crée des rigidités au niveau des pratiques salariales et des conditions de travail, ce qui réduit d'autant la capacité de chaque aéroport de gérer efficacement ses activités et de contrôler ses coûts. Cela fait à nouveau ressortir la nécessité de tenir compte des circonstances locales.

Les aéroports sont des entreprises dynamiques qui devraient être en mesure de prendre des décisions opportunes pour exploiter le mieux possible les occasions d'améliorer les services et de résoudre les problèmes. Or, le milieu de la fonction publique et la structure hiérarchique et administrative du gouvernement ne le permettent pas.

La question des droits d'atterrissage se rattache elle aussi au problème des conflits entre les intérêts locaux et nationaux. Les tarifs nationaux établis par l'organisme central risquent de ne pas permettre de tenir compte des variations locales de coûts. Cela fait apparaître une possibilité de recettes supplémentaires.

Le système de gestion des recettes aéroportuaires repose depuis longtemps sur une structure tarifaire à deux paliers, les droits étant moins élevés pour les vols intérieurs que pour les vols internationaux. Il n'y a cependant pas de différence notable en ce qui concerne les coûts d'utilisation des aéroports par les appareils, ce qui signifie que le double tarif doit être considéré comme une subvention déguisée accordée pour les transports aériens intérieurs. Si l'on veut donner une telle subvention, qu'on le fasse ouvertement, sans essayer de la dissimuler par l'abaissement des recettes des aéroports. Actuellement, cette "subvention" s'élève à plus de 20 millions de dollars par an.

Avec le système actuel, les recettes locales (à l'exclusion de la taxe sur le transport aérien) sont inférieures aux frais d'exploitation de la quasi-totalité

des aéroports de Transports Canada. Cela se traduit par un déficit financé par le gouvernement fédéral, en partie par l'affectation (implicite) du produit de la taxe sur le transport aérien, et en partie par des affectations budgétaires. La taxe sur le transport aérien est d'ailleurs de nature très particulière dans la mesure où son produit est réservé au financement du Programme des transports aériens de Transports Canada.

À l'heure actuelle, une partie importante (environ 40 %) des recettes totales des aéroports est censée provenir de la taxe sur le transport aérien. Cela signifie que cette taxe est une source essentielle de recettes aéroportuaires, mais le fait que les aéroports n'aient aucun contrôle sur sa perception signifie également que leur indépendance financière est sans cesse menacée.

À court terme, il sera nécessaire d'accepter un mécanisme d'interfinancement, de façon à transférer aux aéroports peu actifs une partie des recettes des aéroports ayant de gros volumes de trafic. Ce mécanisme d'interfinancement pourrait être mis en place en attribuant aux petits aéroports un pourcentage plus élevé par usager (passager au départ ou à l'arrivée) de la taxe sur le transport aérien.

Selon le Groupe d'étude, il est nécessaire d'adopter par voie législative une formule explicite de répartition de la taxe, si l'on veut que les aéroports planifient correctement leurs finances. Toutefois, cela ne devrait constituer qu'une mesure provisoire destinée à aider les aéroports à atteindre leur pleine indépendance financière.

L'objectif ultime de la réforme doit être de faire payer les services par les usagers. Par conséquent, les aéroports devraient déterminer les droits d'atterrissage et les droits généraux d'utilisation de leurs installations (et les autres droits, tels que les droits par passager) en tenant compte des forces du marché.

Il est possible que les aéroports desservant des collectivités éloignées et isolées, ou n'ayant qu'un très faible volume de trafic, ne parviennent pas à l'autosuffisance financière. Si l'on trouve alors des raisons impérieuses pour qu'ils restent en service, les coûts correspondants devront être assumés par la collectivité locale/régionale ou être considérés comme une subvention sociale.

Comme le Canada, les États-Unis perçoivent une taxe sur les billets. Toutefois, le gouvernement fédéral américain (Federal Aviation Administration) utilise les recettes correspondantes pour financer des projets d'investissement selon le principe du partage des coûts, et pour couvrir les coûts des services de navigation aérienne et de sécurité des transports aériens, qui sont assumés en totalité par les autorités fédérales.

Actuellement, les terrains des aéroports ne sont pas utilisés avec une rentabilité optimale, ce qui résulte peut-être en partie du fait que leur vocation aéroportuaire en limite les usages potentiels. Il est cependant permis de croire que l'on pourrait dégager des revenus supplémentaires en assouplissant les règles ou pratiques actuelles (mais sans jamais compromettre la sécurité du public).

Les aéroports sont des entreprises qui exigent beaucoup de capitaux et dont les équipements doivent s'adapter à l'évolution de la demande. Les dépenses en capital prévues pour les 154 aéroports atteindront près de 700 millions de dollars au cours des trois prochaines années. Étant donné qu'ils font face à la concurrence d'une multitude d'autres programmes financés au moyen des affectations budgétaires fédérales, leurs projets d'investissement sont caractérisés par un degré d'incertitude considérable et par des retards inutiles. Si le financement était plus flexible (par exemple en permettant le recours aux capitaux privés), les projets seraient soumis au test de l'approbation par les marchés financiers, et les incertitudes et les retards d'aujourd'hui seraient considérablement réduits.

Le principe de l'autonomie financière (selon lequel les recettes couvrent les frais d'exploitation, les frais financiers et les dépenses en capital) a donné naissance à l'idée d'un Fonds renouvelable des aéroports, dans lequel plusieurs d'entre eux pourraient être regroupés de façon à former un groupe autosuffisant (les pertes des uns étant compensées par les profits des autres). On pensait ainsi atteindre l'objectif d'indépendance financière en regroupant 23 des principaux aéroports. Des analyses plus récentes permettent cependant de penser qu'avec la structure et la méthode d'exploitation actuelles, le trésor fédéral devra attribuer plus d'un milliard de dollars à ce groupe d'aéroports au cours des dix prochaines années, ce qui est encore manifestement loin de l'autosuffisance.

L'expérience a montré que le Fonds renouvelable des aéroports n'est guère qu'un exercice de comptabilité. Il a d'ailleurs fallu changer les unités participantes pour réussir à atteindre les objectifs établis et ce changement est généralement perçu comme le signe précurseur de la mort du groupe des 23 et de la naissance d'un nouveau groupe de neufs aéroports sélectionnés. Quoi qu'il en soit, le Fonds renouvelable ne constitue pas une réponse satisfaisante au problème véritable, qui est de savoir comment chaque aéroport pourra atteindre l'indépendance financière.

Si l'on examine les solutions retenues par les autres pays occidentaux en matière de contrôle local ou régional des aéroports, on trouve beaucoup d'exemples de "décentralisation", alors que c'est précisément la forte centralisation de la propriété et de l'exploitation des aéroports qui caractérise le Canada. Dans l'ensemble, les pays étrangers accordent beaucoup d'autonomie aux autorités locales en matière d'exploitation et de financement, l'intervention financière du gouvernement central allant, selon le cas, de zéro au partage des coûts en capital. Partout, les principes de gestion, d'exploitation et de financement rappellent fondamentalement ceux du secteur privé.

Aux États-Unis, la grande majorité des aéroports commerciaux fonctionnement effectivement selon le principe de l'autosuffisance financière. Au Canada, l'aéroport municipal d'Edmonton est l'exemple le plus notoire d'un aéroport autosuffisant qui ne relève pas du gouvernement fédéral et ne reçoit par conséquent aucune partie de la taxe fédérale sur le transport aérien. Tous ses frais (exploitation, service de la dette et immobilisations) sont financés par ses recettes directes. Il ne reçoit aucune subvention de la ville d'Edmonton, bien au contraire, il lui verse chaque année plus de 2 millions de dollars.

Les mesures décrites ci-après impliquent une réorientation profonde du rôle du gouvernement fédéral. Leur mise en oeuvre exigerait probablement l'intervention soutenue des principaux groupes d'intérêt de chaque aéroport, c'est-à-dire de tous les niveaux de gouvernement, des transporteurs aériens, des usagers, des syndicats, etc. On pourrait avoir recours à plusieurs méthodes différentes pour atteindre l'objectif fondamental, mais il est impératif que celui-ci ne soit en aucun cas dilué lors des étapes transitoires ou intermédiaires.

À la suite de son analyse de la situation, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de réorienter la politique concernant les aéroports, actuellement fondée sur la propriété de l'État et la centralisation des services, pour arriver à un système dans lequel le gouvernement fédéral ne sera plus ni propriétaire ni exploitant.

À court terme, le gouvernement fédéral devrait envisager, par voie législative, la répartition pondérée de la taxe sur le transport aérien entre tous les aéroports. L'utilisation finale de cette taxe devra être déterminée par le Groupe d'étude sur le transport.

Tous les aéroports devraient être gérés au niveau local et, dans la mesure du possible, être placés sous la propriété ou la responsabilité d'organismes locaux, chaque aéroport étant tenu d'atteindre l'autosuffisance financière (en ce qui concerne ses frais d'exploitation, le service de sa dette et ses dépenses en capital). L'expérience des commissions de port prouve que cet objectif n'est pas irréaliste.

Bon nombre d'aéroports n'arriveront pas immédiatement à l'autosuffisance financière, mais il importe quand même d'énoncer l'objectif et de prendre des mesures pour amorcer le processus.

La situation des aéroports qui ne sont pas susceptibles d'arriver à l'autosuffisance financière dans un délai raisonnable devrait être réexaminée. Si des raisons impérieuses justifient qu'ils restent en service, leurs coûts devront être assumés par les collectivités locales ou régionales concernées, ou défrayés par une subvention sociale.

Il s'agit en dernière analyse de reconnaître que les aéroports font partie intégrante de l'infrastructure financière, commerciale et sociale des collectivités locales et régionales. Si l'on veut vraiment qu'ils offrent des services satisfaisants, il importe qu'ils puissent s'adapter aux circonstances et aux possibilités locales, et soient par conséquent libérés du carcan imposé par le gouvernement central. Il reviendra donc aux dirigeants locaux des aéroports de déterminer eux-mêmes les coûts qu'ils sont prêts à assumer et les moyens de les financer.

AÉROPORTS AUTONOMES

Transports Canada

OBJECTIF

Développer et exploiter selon un principe d'autosuffisance financière les aéroports internationaux et nationaux du Fonds renouvelable des aéroports autonomes.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Vingt-trois aéroports principaux (qui composent le Fonds renouvelable, 1979-85) répartis dans tout le pays (Annexe A) - huit aéroports internationaux, neuf aéroports nationaux et six aéroports régionaux, qui sont tous possédés et exploités par Transports Canada. Ces aéroports représentent 86 % de tout le trafic passagers au Canada.

Les principaux clients-usagers sont les transporteurs aériens nationaux et internationaux, ainsi que tous les groupes oeuvrant dans le domaine général de l'aviation. Les principaux bénéficiaires sont les passagers, les entreprises privées (surtout dans le domaine du tourisme, du fret aérien et du transport du courrier), et les autres industries oeuvrant dans le domaine de l'aviation.

DOCUMENTS HABILITANTS

Acte de l'Amérique du Nord britannique
Loi nationale sur les transports
Loi sur l'aéronautique

Ces trois textes législatifs définissent ainsi la responsabilité spécifique du gouvernement fédéral :

a. assurer la sécurité de l'aviation et les services d'aviation;

b. fournir des services de navigation aérienne et intégrer les équipements et services requis au développement des aéroports; et

c. faciliter la circulation interprovinciale des personnes et des biens.

La Loi sur l'aéronautique confère au ministre le pouvoir de construire et maintenir tous les aérodromes et stations aéronautiques de l'État qu'il désigne.

RESSOURCES (en millions de dollars courants)

	1984-85
Dépenses d'exploitation (moins l'amortissement)	355
Dépenses en capital	
- biens immobiliers	115
- autres (estimations)	20
Recettes (taxe sur le transport aérien comprise)	415
Années-personnes (aux aéroports)	2,535

BIENS IMMOBILIERS

Valeur de remplacement estimative : 4.1 millions de dollars.

Inventaire	Nombre	Superficie (en milliers de mètres carrés)
Aérogares	25	657
Pistes d'atterrissage	61	8,151
Voies de circulation	216	3,713
Aires de trafic	85	4,582

Se reporter à l'annexe A pour plus de précisions. Au cours des trois prochains exercices financiers, ces 23 aéroports exigeront 384 millions de dollars de dépenses en capital (qui ne sont pas nécessairement approuvées).

DESCRIPTION DU PROGRAMME

L'Administrateur de l'Administration canadienne des transports aériens (ACTA) a confié aux Administrateurs régionaux la responsabilité hiérarchique de l'application du Programme des transports aériens, et au Sous-administrateur, Services des aéroports et de la construction, le pouvoir fonctionnel d'appliquer le programme des aéroports (il s'agit des éléments de planification des aéroports autonomes et des aéroports subventionnés par l'État).

L'Administrateur adjoint est responsable de plusieurs directeurs fonctionnels dans les domaines de la sécurité et des services aéroportuaires, des équipements aéroportuaires, de la commercialisation, etc. Les Administrateurs régionaux délèguent l'application du programme des aéroports à des Directeurs régionaux (Aéroports et biens) et à des Directeurs (Services de génie et d'architecture).

Voici une ventilation sommaire des années-personnes des Administrations centrale et régionales pour le total de l'activité aéroportuaire :

	Gestion et administration du programme	Conception, construction et services techniques	Total
Atlantique	67	71	138
Québec	67	76	143
Ontario	70	57	127
Centre	75	56	131
Ouest	94	66	160
Pacifique	69	62	131
RCN (admin. cent.)	333	63	396
	775	451	1,226

Les employés affectés à la conception, à la construction et aux services techniques consacrent de 15 à 25 % de leur temps aux biens immobiliers abritant les services de navigation aérienne.

La majeure partie des coûts salariaux des 1,226 A.-P., et une partie plus réduite des autres frais généraux de gestion, sont recouvrées auprès des aéroports autonomes.

Les biens immobiliers des aéroports se répartissent comme suit :

a. aérogares (comprenant les parcs de stationnement des automobiles, les passerelles d'embarquement, les chaufferies, etc.);

b. les équipements de contrôle de la circulation aérienne, de contrôle des activités de l'aérogare et d'informations sur les vols;

c. les routes, ponts et tunnels de aéroports;

d. les pistes d'atterrissage, les voies de circulation, les aires de trafic et les équipements d'éclairage extérieurs;

e. les services publics;

f. les terrains (équipés ou non).

Les aéroports fonctionnent essentiellement dans un contexte commercial. Dans le but d'en faciliter l'exploitation commerciale, selon le principe du recouvrement des coûts et d'une plus grande responsabilité de la gestion, 23 aéroports ont été intégrés dans un Fonds renouvelable des aéroports autonomes qui a été restructuré le 1er avril 1979. Ce nouveau Fonds bénéficiait d'une autorisation de crédit statutaire de 80 millions de dollars; de plus, 650 millions de prêts non remboursés ont été radiés par la Loi sur la régularisation des comptes, en 1980.

Les revenus des biens immobiliers proviennent des droits d'atterrissage et d'utilisation des aérogares, des loyers, des concessions, des parcs de stationnement et de la location des terrains. De plus, la taxe sur le transport aérien est actuellement une source très importante de revenus. Elle est perçue par Revenu Canada et 74 % de son produit est versé au Fonds renouvelable, puis redistribué entre les 23 aéroports en fonction du nombre relatif de passagers au départ et à l'arrivée. Cette partie de la taxe représente environ 40 % des recettes totales créditées au Fonds renouvelable.

Les dépenses directes de fonctionnement et d'entretien imputées au Fonds renouvelable pour les 23 aéroports concernent les services locaux suivants :

a. les services de police et de sécurité;
b. les services d'intervention en cas d'écrasement, d'incendie et de sauvetage pour toute situation d'urgence;
c. les services d'aérogare, comprenant le traitement des passagers et des bagages, et les systèmes de contrôle des aires de trafic;
d. les services de distribution d'eau, d'électricité, de carburant et de vapeur, et les systèmes d'épuration des eaux usées;

e. l'entretien de tous les équipements;
f. les activités de gestion des biens, de commercialisation, d'administration des contrats, de finances, etc.

Pour l'exercice financier 1984-1985, on prévoit que les revenus consolidés des 23 aéroports du Fonds renouvelable se répartiront de la manière suivante :

	(millions $)	
Recettes (taxe sur le transport aérien comprise)		**415**
Dépenses		
Dépenses de fonctionnement et d'entretien directes	191	
Dépenses de contrôle des aérogares	85	
Frais de gestion	54	
Subventions tenant lieu d'impôts	23	
Intérêts et amortissement	64	417
BÉNÉFICE NET (Perte)		(2)

Se reporter à l'annexe B pour connaître les chiffres détaillés de chaque aéroport.

Les besoins financiers de ces 23 aéroports, pour l'exercice financier 1984-85, sont évalués comme suit :

	(millions $)
Recettes d'exploitation	
Amortissement	63
Perte d'exploitation	(2)
	61
Dépenses en capital (déduction faite des crédits de 27 millions $ du PPSR)	108
Besoins nets	47

HISTORIQUE DU RÉSEAU AÉROPORTUAIRE CANADIEN

C'est en 1919 que le gouvernement fédéral est intervenu pour la première fois dans le domaine du transport aérien, avec le Air Board Act, qui portait sur l'acquisition d'aérodromes en vue de fournir des pistes d'atterrissage d'urgence. Les terrains requis pour l'aménagement d'aéroports à l'intention des régions urbaines devaient être fournis par les habitants de ces régions, l'Administration du transport aérien ayant quant à elle la responsabilité de déterminer les caractéristiques essentielles des bons aérodromes et de conseiller les municipalités pour le choix et l'entretien des terrains.

C'est en 1927 que furent construits les deux premiers aéroports civils du gouvernement fédéral, à Saint-Hubert et à Rimouski, au Québec. Ils le furent cependant dans des circonstances exceptionnelles, celui de Saint-Hubert étant destiné à s'intégrer à un réseau de communications aériennes de l'Empire, en vertu d'une entente internationale, et celui de Rimouski à assurer une liaison essentielle entre l'Est et l'Ouest pour un service expérimental de courrier aérien.

En 1928, le gouvernement fédéral adopta une politique générale de portée considérable, en décidant de mettre sur pied la Société Trans-Canada Airway pour assurer des services de transport des personnes et des marchandises d'un bout à l'autre du pays. Cette décision marque le véritable début de l'intervention croissante de l'État dans la construction et l'exploitation des aéroports.

En 1929, le gouvernement adopta une politique d'aide aux investissements aéroportuaires, destinée à octroyer des subventions aux aéroports municipaux pour leur permettre d'installer des systèmes d'éclairage. Durant la crise des années 1930, 50 nouveaux aéroports et terrains d'atterrissage furent construits dans le cadre de l'effort national de lutte contre le chômage.

Plusieurs autres subventions furent créées au milieu des années 30 dans le but d'aider les municipalités et les

gouvernements provinciaux à moderniser les pistes d'atterrissage, les systèmes de navigation aérienne et les aérogares.

En 1937, le gouvernement fédéral procéda à contrecoeur à l'acquisition de l'aéroport d'Uplands, puis décida de l'agrandir et de l'exploiter en fonction des besoins de la Trans-Canada Airway. Cette décision était toutefois contraire à la politique en vigueur à l'époque, selon laquelle l'exploitation des aéroports urbains relevait des municipalités. L'année suivante, les aéroports de North Bay et de London furent eux aussi créés par le gouvernement fédéral.

En 1939, les aéroports municipaux furent réquisitionnés par le gouvernement fédéral aux fins de la guerre. Celui-ci décida donc de les louer pendant la durée de la guerre, puis de les agrandir et de les transformer selon les besoins. Après la guerre, la plupart des aéroports loués furent rendus aux municipalités, mais certaines les refusèrent et, dans le cas des aéroports utilisés par la Trans-Canada Airway, le ministère des Transports continua à les exploiter.

Le Ministère continua cependant à encourager l'exploitation municipale des aéroports, afin d'obtenir l'appui des autorités municipales et des résidants locaux. En 1946, il mit sur pied un programme de subventions d'exploitation destiné à encourager le développement des aéroports par les municipalités. En 1958, le programme de subventions fut étendu, mais le ministère accepta également la responsabilité de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des aéroports de lignes principales du réseau (c'est-à-dire des aéroports accueillant au moins des services réguliers de DC3). Deux aéroports importants furent construits durant cette période, à Halifax et à Edmonton.

Dans les années 1960, bien que la politique officielle fût toujours d'encourager l'exploitation des aéroports par les municipalités, celles-ci furent confrontées au choix suivant : soit exploiter elles-mêmes les aéroports avec certaines subventions fédérales, soit les faire exploiter par le gouvernement fédéral en réalisant en même temps des gains financiers fort appréciables. Les résultats furent inévitables.

En résumé, le gouvernement fédéral s'est arrogé un rôle écrasant dans le domaine de la propriété de l'exploitation des aéroports, par le biais de ses affectations budgétaires et non pas par voie législative. De plus, il l'a fait sans avoir clairement défini ses objectifs.

Il existe actuellement plus de 1,200 aéroports au Canada, dont près de 600 sont agréés. Le gouvernement fédéral en possède 154 et en exploite 103 (dont les 23 aéroports principaux faisant l'objet de ce rapport). Les autres sont exploités par les gouvernements provinciaux, par des municipalités, par des commissions municipales, ou par d'autres organismes (tels que le MDN, AINC, des aéro-clubs, etc.). Les aéroports exploités par Transports Canada représentent plus de 90 % du trafic total passagers.

OBSERVATIONS

L'idée d'un Fonds renouvelable des aéroports (FRA) est née de l'objectif de constitution d'un groupe d'aéoports capable d'assurer son autonomie financière. Le FRA fut donc créé en 1979, avec les 23 aéroports principaux, et l'on pensait alors que le groupe réussirait à être autosuffisant. Toutefois, en juin 1984, des prévisions révélèrent que les besoins financiers du Fonds renouvelable seraient en 1984-85 supérieurs de 95 millions de dollars à l'autorisation de crédit statutaire de 80 millions (selon les dernières prévisions, les besoins ne dépasseront pas le niveau budgétaire autorisé, tout au moins en 1984-85).

En ce qui concerne la décennie 1985-1995, on estime que les affectations budgétaires totales pour les 23 aéroports devraient dépasser 1.3 milliard de dollars (ce qui est loin de l'autosuffisance).

Le 1er avril 1985, le Fonds renouvelable des aéroports fut restructuré de façon à n'intégrer que les neuf principaux aéroports d'éclatement du trafic :

Calgary
Dorval (Montréal)
Edmonton
Halifax
Mirabel (Montréal)
Ottawa
Toronto
Vancouver
Winnipeg

Il fut également admis que plusieurs de ces neuf aéroports, pris individuellement, ne pourraient certainement pas

s'autofinancer, c'est-à-dire auraient besoin de crédits annuels de l'État (pour leurs dépenses en capital et pour compenser leurs activités de nature non commerciale[1]).

La restructuration du FRA constitue peut-être une solution aux problèmes administratifs, mais elle ne saurait en aucun cas constituer une solution à la nécessité croissante des affectations budgétaires annuelles, dans le cadre de la structure d'exploitation actuelle, pour couvrir les besoins financiers des aéroports.

Plusieurs caractéristiques de la structure de gestion actuelle s'opposent en fait à la réduction des coûts :

a. L'ACTA, qui appuie cet élément de planification, comprend trois grands niveaux structurels : les aéroports, les Administrations régionales (830 A.-P.), et l'Administration centrale, à Ottawa (396 A.-P.). Selon les conclusions du Groupe de travail sur la gestion aéroportuaire[2], la structure de gestion actuelle entraîne le dédoublement de certaines activités et se traduit par des frais généraux excessifs pour les aéroports. On estime qu'une structure simplifiée, avec autonomie locale complète, permettrait d'obtenir une "réduction de 70 %" de ces frais généraux.

   Le retrait des principaux aéroports du champ d'action du gouvernement fédéral éliminerait la nécessité d'adopter toutes sortes de procédures de vérification, de contrôle et de rééquilibrage qui prolifèrent actuellement dans la bureaucratie fédérale.

   Au cours de ses entrevues, notre Groupe d'étude n'a cessé de recevoir des plaintes au sujet des cinq à six niveaux de pouvoir intervenant dans la quasi-totalité des décisions, les quatre niveaux

---

1 Concernant par exemple les droits d'atterrissage des appareils de l'État, et les droits d'atterrissage réduits pour les vols intérieurs.

2 Entre 1979 et 1981, le Groupe de travail sur la gestion aéroportuaire, relevant de l'Administrateur des transports aériens, a produit plusieurs rapports (voir la note 3).

intérieurs étant seulement habilités à dire non, mais jamais oui, et toute décision négative à l'un de ces niveaux inférieurs mettant définitivement fin au processus.

b. La planification centrale des aéroports contribue à l'uniformisation des services, mais au mépris des coûts d'exploitation et des capacités financières de chaque aéroport. De fait, les niveaux de service sont définis plus en fonction de normes nationales que des besoins réels des usagers ou de leur ressources financières.

Il serait préférable de se tourner plus résolument vers le concept du financement des services par les usagers, puisque cela permettrait à ces derniers d'intervenir directement dans les décisions concernant les dépenses d'exploitation et d'immobilisations. Leur intervention constituerait en fait le contrepoids nécessaire à la détermination du niveau approprié de service et de dépenses d'immobilisations.

c. Les ententes collectives négociées au niveau national pour tous les employés de Transports Canada s'appliquent aussi bien aux très grands qu'aux très petits aéroports. Ces derniers sont par conséquent obligés d'assumer des coûts en main-d'oeuvre très élevés, et d'accepter des niveaux très poussés de spécialisation, ce qui entrave les possibilités de réduction des coûts dans les aéroports locaux. (Le Groupe d'étude a ainsi constaté que, dans les aéroports qui ne sont pas exploités par Transports Canada, les pompiers assument beaucoup de fonctions qui ne sont pas strictement reliées à la lutte contre les incendies).

d) L'intégration directe des employés des aéroports dans la fonction publique ne produit aucune incitation financière à maximiser les recettes et à minimiser les coûts. Or, les aéroports fonctionnent essentiellement dans un contexte commercial, et il est indispensable qu'ils puissent réagir rapidement aussi bien aux possibilités qui s'offrent à eux qu'aux problèmes qui apparaissent, afin de réduire leurs coûts.

On constate ainsi, d'une part, que les directeurs d'aéroports croulent sous une paperasserie débordante et, d'autre part, qu'ils ne peuvent prendre de décisions opportunes, à cause de la lenteur des processus d'approbation.

Le Groupe d'étude a également reçu de nombreuses plaintes de responsables obligés de commander des biens d'équipement à partir de listes normalisées ne correspondant pas toujours à leurs besoins avec des délais de livraison excessifs. Par contre, avec les pouvoirs nécessaires, ils auraient pu commander des articles plus appropriés et les avoir en une ou deux semaines, pour un prix légèrement supérieur ou identique, voire dans certains cas moins élevé.

Les membres du Groupe d'étude ont été frappés par l'enthousiasme d'un grand nombre de directeurs d'aéroports qui ont des projets plein la tête mais sont dans l'impossibilité de les réaliser, à cause de la paperasserie, des lenteurs et des contraintes de la structure de gestion centrale.

Tant que l'on n'obligera pas les responsables locaux de la gestion des aéroports à atteindre l'autosuffisance, l'État fédéral devra contribuer de plus en plus au financement.

Avec les mécanismes actuels, les recettes locales (à l'exclusion de la taxe sur le transport aérien) de la quasi-totalité des aéroports canadiens ne leur permettent pas de couvrir leurs frais d'exploitation, et le gouvernement fédéral sera donc toujours obligé de leur venir en aide. Cette aide est fournie en partie par l'affectation (implicite) de la taxe sur le transport aérien, et en partie par des affectations budgétaires. La taxe sur le transport aérien est d'ailleurs de nature très particulière, dans la mesure où son produit est réservé au financement du Programme des transports aériens de Transports Canada.

Si l'on pouvait augmenter les recettes locales, ou le produit de la taxe, les besoins en affectations budgétaires seraient réduits d'autant. Voici donc plusieurs options que l'on peut envisager :

a. Plusieurs possibilités de restructuration de la taxe sur le transport aérien s'offrent au gouvernement. Ainsi, l'élimination du plafond de la taxe produirait environ 50 millions de dollars de plus par an.

b. Les droits d'atterrissage appliqués aux vols intérieurs sont traditionnellement moins élevés que ceux appliqués aux vols internationaux, ce qui reflète l'appui donné par le gouvernement aux transports aériens nationaux. L'élimination de cette différence produirait environ 460 millions de dollars durant la décennie 1985-1995, l'augmentation annuelle montant progressivement de 23 millions en 1985 à 60 millions en 1995.

c. Les droits uniformes d'atterrissage et d'utilisation des aérogares établis par l'Administration centrale ne permettent pas aux aéroports de les ajuster en fonction de leurs coûts. Ce mécanisme trop rigide ne leur permet donc pas d'augmenter leurs revenus.

d. Les recettes des activités commerciales des aéroports sont également limitées par la pratique selon laquelle les terrains aéroportuaires doivent être réservés à des usages reliés à l'aviation. Il n'est pas impensable d'assouplir cette règle, sans compromettre en quoi que ce soit la sécurité du public, ce qui permettrait d'augmenter les recettes des aéroports. Nous ne disposons cependant d'aucune estimation de l'augmentation éventuelle.

e. Les politiques du gouvernement empêchent les responsables des aéroports de rechercher activement des méthodes de maximisation de leurs recettes. Ainsi, pendant la période de trois ans allant de 1982-83 à 1984-85, les augmentations de droits qui étaient normalement de 15 % par an ont été limitées à 6 % et 5 % dans le cadre du programme de prix administrés. Cela s'est traduit par un manque à gagner d'environ 30 millions de dollars.

f. Actuellement, les possibilités internes de recouvrement des coûts encourus par les aéroports

pour les services offerts à d'autres usagers de l'État, tels que la Garde côtière et le MDN, sont très limitées. Or, si ces coûts étaient totalement recouvrés, les revenus des aéroports pourraient augmenter de 6 à 10 millions de dollars par an.

Il est donc évident que plusieurs méthodes se prêtent à l'augmentation des recettes des aéroports, et elles devraient être exploitées de manière décentralisée, c'est-à-dire en en laissant le choix aux directeurs locaux des aéroports.

Les recettes aéroportuaires sont tributaires du volume du trafic, c'est-à-dire du nombre de passagers au départ et à l'arrivée. En ce qui concerne le groupe des 23 aéroports, ce nombre oscillait entre moins de 200,000 à Gander et plus de 14 millions à Toronto. Seuls les quelques grands aéroports dont le trafic est considérable sont parvenus à dégager des profits, les autres étant déficitaires. Le Fonds renouvelable des aéroports est par conséquent un mécanisme qui permet l'interfinancement, une partie des recettes des gros aéroports permettant de financer les activités des petits. Toutefois, l'interfinancement n'est pas la solution appropriée.

A court terme, l'interfinancement reste inévitable mais, si l'on veut assurer l'autosuffisance à long terme des aéroports, dans un contexte d'exploitation commerciale, il faudra nécessairement garantir à chacun d'entre eux une source sûre de revenus.

Actuellement, une proportion importante (40 %) des recettes totales des principaux aéroports est censée provenir de l'affectation de la taxe sur le transport aérien. Il importe, pour le court terme, d'entériner par voie législative cette méthode d'affectation de la taxe, et des paiements équivalents aux aéroports, de façon à leur garantir les revenus dont ils ont besoin.

A long terme, toutefois, la capacité des aéroports de préserver leur indépendance financière pourrait être menacée par le fait qu'ils sont dépourvus de tout contrôle sur la loi autorisant la perception de cette taxe.

Nous estimons qu'il conviendrait, dans une étape préliminaire, d'assurer une certaine forme

d'interfinancement explicite, grâce à un mécanisme d'affectation pondérée et de versement de la taxe sur le transport aérien. Cela ne devrait toutefois constituer qu'une mesure provisoire, destinée à aider les aéroports à atteindre l'indépendance financière complète.

Le Rapport du Groupe de travail sur la gestion aéroportuaire proposait une méthode d'interfinancement explicite que nous approuvons. Ainsi, la taxe sur le transport aérien serait répartie entre les divers aéroports au moyen de la formule suivante (pour chaque passager) :

($ 77-78)

8 $ pour les 200,000 premiers passagers au départ et à l'arrivée
1.60 $ pour les 800,000 passagers suivants
0.46 $ au-delà d'un million.

Selon les auteurs du rapport, le FRA "... ne reflète pas le fait que les aéroports fonctionnent dans un système intégré, ni que les plus petits contribuent au trafic des plus grands, malgré des coûts unitaires plus élevés et des sources de revenus plus modestes". Nous estimons qu'il faudrait élaborer une telle formule d'affectation pondérée de la taxe.

L'objectif ultime doit cependant être de faire payer les services par les usagers. Les aéroports devraient donc fixer leurs droits d'atterrissage et d'utilisation des aérogares (et tous les autres droits, tels que les "droits individuels") en tenant compte des forces du marché.

La dépendance actuelle des aéroports vis-à-vis les affectations budgétaires est une source d'incertitude pour leurs dirigeants, et ne leur permet pas de réaliser leurs investissements de manière opportune, en fonction de leurs besoins immobiliers réels. Ils sont plutôt obligés de prendre leurs décisions en fonction des crédits disponibles et des autres objectifs du gouvernement. Si l'on en croit les estimations de Transports Canada, les 23 aéroports principaux auront besoin d'une somme totale de 2,5 milliards de dollars au cours des dix prochaines années, soit de 1985-86 à 1994-95, somme qui ne sera que partiellement financée par leurs profits d'exploitation.

Il convient donc de trouver d'autres solutions que la distribution par l'État de crédits substantiels aux

aéroports. On peut notamment envisager la recherche d'autres sources de financement en confiant à des organismes locaux le soin d'assurer la gestion commerciale d'aéroports indépendants.

Le gouvernement fédéral a joué un rôle important dans la constitution de notre réseau national d'aéroports, et y a réalisé des investissements énormes. Il est donc logique qu'il continue à y jouer un rôle important, dans le but de protéger l'intégrité du réseau national. Par ailleurs, il est indispensable qu'il conserve le droit d'intervenir lorsque l'exigent les priorités nationales, par exemple en temps de guerre, pour assurer la protection des droits de la personne et des droits linguistiques, et pour garantir l'accès des collectivités éloignées aux services de transport. Le Groupe d'étude pense qu'il ne devrait toutefois intervenir que là où les forces du marché et les facteurs économiques généraux ne suscitent pas les changements voulus. La principale responsabilité du gouvernement fédéral devrait être de fournir des services de navigation aérienne et d'assurer la réglementation et l'application des mesures de sécurité.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de limiter son rôle aux activités suivantes :

- assurer la sécurité de l'aviation;
- fournir des services de navigation aérienne et les intégrer au développement des aéroports;
- faciliter la circulation internationale et interprovinciale des personnes et des biens;
- veiller au respect des ententes internationales en matière de sécurité et de protection de l'environnement et du commerce; et
- intervenir dans l'exploitation et la gestion des aéroports en cas de nécessité, par exemple catastrophe nationale.

Le gouvernement fédéral peut fort bien assumer ces fonctions sans être ni propriétaire des aéroports, ni responsable de leur exploitation. Il n'existe d'ailleurs aucune loi qui oblige Transports Canada à posséder ou à exploiter des aéroports, quels qu'ils soient.

Durant l'étape de transition vers l'autonomie locale, le gouvernement devrait conserver la responsabilité de percevoir la taxe sur le transport aérien, et d'en assurer l'affectation pondérée et les versements correspondants aux divers aéroports. Cela garantirait aux aéroports une source fiable de revenus, leur permettant de planifier les mesures à prendre pour obtenir l'indépendance totale.

Le principe de l'indépendance financière ayant été proposé pour les aéroports canadiens, il serait utile d'examiner maintenant le rôle joué par le gouvernement national dans plusieurs autres pays occidentaux. Voici donc un résumé des systèmes en vigueur aux États-Unis, en Grande-Bretagne, en Allemagne de l'Ouest, en France et en Australie, tels que rapportés dans un document de Transports Canada sur Le rôle fédéral dans les aéroports (mai 1980).

a. Dans tous les pays considérés, le gouvernement central conserve la responsabilité de la sécurité de l'aviation et des services de navigation aérienne.

b. Il est rare que le gouvernement central assure l'exploitation des aéroports.

c. Dans la plupart des pays, les organismes locaux jouent un rôle prépondérant.

d. Les affectations budgétaires des gouvernements centraux aux aéroports varient de zéro aux États-Unis (à l'exception de certains équipements terrestres) à des programmes de partage des coûts pour des aéroports locaux en Australie.

e. Dans tous les pays considérés, le gouvernement central conserve la responsabilité de la réglementation des transporteurs aériens, et contrôle par conséquent le rôle des aéroports.

f. Il existe dans la plupart des pays considérés des textes de loi régissant le rôle du gouvernement central et des organismes de gestion des aéroports.

g. Dans la plupart des pays, les grands aéroports sont financés commercialement et ont une structure de gestion commerciale.

En ce qui concerne le point (e), il convient de mentionner que la tendance actuelle est à la déréglementation.

Ce bref tour d'horizon fait clairement ressortir que le Canada se distingue par son système de gestion des aéroports centralisé et intégré à la fonction publique. De plus, nos principaux aéroports sont particulièrement tributaires des affectations budgétaires du gouvernement central, sans parler des aéroports régionaux et locaux.

L'évolution en cours en Grande-Bretagne, au Japon et aux États-Unis renforce l'impression que le Canada fait bande à part.

a. Le gouvernement britannique a annoncé son intention d'accroître le rôle du secteur privé dans la gestion et le financement des aéroports, le Comité des transports de la Chambre des communes ayant conclu que l'augmentation des investissements y serait bénéfique.

b. Le Secrétaire américain aux Transports vient de présenter un projet de loi portant création d'une autorité aéroportuaire régionale qui rachèterait au gouvernement fédéral l'aéroport national de Washington et l'aéroport international Dulles. Le gouvernement américain se déssaisirait ainsi des deux seuls grands aéroports commerciaux dont il assure actuellement l'exploitation. La Commission conseillant le Secrétaire aux Transports a recommandé que le nouvel organisme assume toute dette existante des aéroports et rembourse le trésor fédéral sur une période de 30 ans.

c. Les compagnies aériennes desservant Denver viennent de présenter un projet de construction d'ici 1995 de l'aéroport le plus moderne des États-Unis. Ce projet serait destiné à remplacer l'aéroport actuel, à un coût total d'environ 3 milliards de dollars (comprenant le prix d'achat des terrains), que l'organisme de gestion financerait en s'adressant au marché obligataire.

d. Le nouvel aéroport international de Kansai, au Japon, appartiendra à une nouvelle organisation qui vient d'être créée et qui en assurera la gestion. Les deux-tiers du capital-actions seront fournis par le gouvernement national, un sixième

par le gouvernement local et un sixième par les sociétés privés. Les responsables japonais estiment que cette structure permettra à l'aéroport d'établir des liens avec la collectivité locale, de bénéficier du dynamisme du secteur privé, et de mettre en place un système de gestion parallèle à celui des entreprises.

Il est ainsi évident que le Canada reste en marge de la tendance générale favorisant la participation du secteur privé au financement des aéroports.

Aux États-Unis, la grande majorité des aéroports commerciaux fonctionnent effectivement selon le principe de l'autosuffisance financière. Au Canada, l'aéroport municipal d'Edmonton est l'exemple le plus notoire d'un aéroport autosuffisant ne relevant pas du gouvernement fédéral et ne recevant aucune partie de la taxe fédérale sur le transport aérien. Tous ses frais (exploitation, service de la dette et immobilisations) sont financés par ses revenus directs. Il ne reçoit aucune subvention de la ville d'Edmonton. Bien au contraire, il verse chaque année plus de 2 millions de dollars à la ville.

L'une des principales sources de revenus de l'aéroport municipal d'Edmonton est une sorte de droit individuel imposé à chaque passager (et payé par les compagnies aériennes). Bien que l'aéroport ne paye pas au gouvernement fédéral les frais correspondant aux services de contrôle de la circulation aérienne et de la navigation aérienne, les sommes correspondantes sont estimées ne représenter qu'une fraction minime des revenus nets de l'aéroport. Par ailleurs, selon nos informations, le nombre d'employés de l'aéroport ne serait que le tiers de celui des aéroports comparables de Transports Canada. La plupart des caractéristiques fondamentales de l'organisme d'exploitation de l'aéroport sont semblables à celles des commissions aéroportuaires des États-Unis.

Les succès obtenus par la structure de gestion de l'aéroport d'Edmonton se retrouvent dans les aéroports américains que le Groupe d'étude a eu l'occasion de visiter. Dans ce pays, la règle générale consiste à confier à des autorités locales la responsabilité complète de tous les aspects de la gestion des aéroports, à imposer le respect de la réglementation régissant l'octroi des permis d'exploitation, à faire payer les services par les usagers, et à assurer l'autosuffisance financière des aéroports.

L'Administration du transport aérien a fait réaliser par le Groupe de travail sur la gestion aéroportuaire plusieurs études internes[3] portant sur la viabilité d'un projet de décentralisation des pouvoirs et de renforcement maximum de l'autonomie locale. Dans son rapport final, le Groupe de travail recommandait la création d'une société d'État pour chacun des 23 aéroports principaux, mais il convient de souligner qu'il ne pouvait remettre en cause le principe de la propriété fédérale des aéroports. Les recommandations du Groupe de travail ont été étudiées mais jamais acceptées.

Nous avons étudié le rapport du Groupe de travail et d'autres rapports, nous avons visité des aéroports américains et canadiens, et nous avons consulté des cadres supérieurs du Department of Transport et de la Federal Aviation Administration, aux États-Unis, ainsi que d'autres spécialistes des questions relatives aux aéroports. Nous sommes ainsi parvenus à la conclusion que le problème fondamental qui se pose au sujet des aéroports canadiens est celui du choix à faire entre le contrôle centralisé de la gestion et l'autonomie locale. Toutes les analyses montrent qu'il est souhaitable et nécessaire de se tourner vers l'autonomie locale.

Le Groupe d'étude recommande donc au Groupe de travail que les conclusions suivantes soient examinées :

a. La propriété et la gestion des aéroports doivent être locales.

---

[3] Il s'agit des trois rapports suivants :

a. Groupe de travail sur la gestion aéroportuaire, Rapport d'étape, juillet 1979.

b. The Airport Authority Concept, Groupe de travail sur la gestion aéroportuaire, janvier 1980.

c. Financial Proposals, Groupe de travail sur la gestion aéroportuaire, août 1980.

b. Les services de contrôle de la circulation aérienne doivent demeurer une responsabilité fédérale, et les aéroports ne devraient pas en assumer les coûts.

c. L'octroi des permis d'exploitation et la réglementation de la sécurité doivent demeurer des responsabilités fédérales.

d. Toutes les recettes aéroportuaires doivent en fin de compte être placées sous le contrôle des organismes d'exploitation des aéroports et ne pas dépendre de la taxe fédérale sur le transport aérien. À court terme, le gouvernement fédéral devra garantir par voie législative l'affectation pondérée et le paiement de la taxe sur le transport aérien.

e. Les organismes d'exploitation des aéroports doivent avoir la liberté d'utiliser divers mécanismes d'augmentation de leurs revenus tels que les droits par passager.

f. Les aéroports devront atteindre l'autosuffisance financière, en ce qui concerne les frais d'exploitation, le service de la dette et les immobilisations.

g. Les organismes d'exploitation des aéroports devront avoir la liberté de s'adresser au public, aux établissements de prêt, etc. pour obtenir des capitaux.

h. Les organismes d'exploitation des aéroports devront avoir la possiblité de négocier des ententes avec les transporteurs aériens, comme cela se fait aux États-Unis, pour obtenir des prêts ou émettre des obligations.

Il s'agit en dernière analyse de reconnaître que les aéroports font partie intégrante de l'infrastructure financière, commerciale et sociale des collectivités locales et régionales. Si l'on veut vraiment qu'ils offrent des services satisfaisants, il importe qu'ils puissent s'adapter aux circonstances et aux possibilités locales, et soient par conséquent libérés du carcan imposé par le gouvernement central. Il reviendra donc aux dirigeants locaux des aéroports de déterminer eux-mêmes comment ils obtiendront leurs recettes et quels coûts ils seront prêts à assumer.

Quels seront les avantages, pour le gouvernement fédéral, d'une telle autonomie locale des aéroports? Outre l'augmentation des revenus et les gains d'efficience dont bénéficieront les aéroports eux-mêmes, le gouvernement sera débarrassé du risque de devoir continuellement les renflouer. On peut envisager des économies annuelles de plus de 50 millions de dollars (sans compter les économies réalisées sur les intérêts de la dette future). Par ailleurs, le gouvernement fédéral réussira peut-être à réaliser certains bénéfices sur les capitaux qu'il a engloutis dans certains aéroports, ce qui dépendra des modalités de transfert aux nouveaux propriétaires.

Les options recommandées ci-après reflètent une réorientation profonde du rôle du gouvernement fédéral dans le domaine des aéroports. Leur mise en oeuvre exigera probablement l'intervention soutenue des principaux groupes d'intérêt de chaque aéroport, c'est-à-dire de tous les niveaux de gouvernement, de l'industrie du transport aérien, des usagers, des syndicats, etc. On peut avoir recours à plusieurs méthodes différentes pour atteindre l'objectif fondamental, mais il est impératif que celui-ci ne soit en aucun cas faussé par les étapes transitoires ou intermédiaires.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement fédéral envisage :

- d'adopter à l'égard des aéroports une politique fondée, en théorie et en pratique, sur le principe de la propriété et de l'exploitation locales des aéroports commerciaux. Si une telle approche est adoptée, la propriété (ou la responsabilité) et la gestion de tous les aéroports de propriété fédérale seraient transférées à des instances locales désignées, à condition que chaque aéroport atteigne l'autosuffisance financière en ce qui concerne tous ses frais, ses dépenses en capital, son financement et le service de sa dette.

- En ce qui concerne les aéroports qui ne sont pas susceptibles d'arriver immédiatement à l'autosuffisance financière, le gouvernement

fédéral devrait envisager des mesures pour leur accorder l'aide financière minimum qui leur permettra d'atteindre l'autosuffisance dans les délais les plus brefs.

- La situation des aéroports qui ne sont pas susceptibles d'arriver à l'autosuffisance financière dans un délai raisonnable devrait être réexaminée. Si des raisons impérieuses justifient qu'ils restent en service, leurs coûts devraient être défrayés par une subvention sociale. Tous les autres aéroports devraient être rapidement fermés ou aliénés.

ANNEXE A

AÉROPORTS AUTONOMES
DONNÉES FINANCIÈRES SOMMAIRES
(millions $)

Aéroports par région	Valeur estimative de remplacement	Dépenses de fonctionnement	Recettes	Investissements immobiliers en 84/85
Charlottetown	47.5	4.4	1.0	4.5
Fredericton	34.9	4.4	1.4	.6
Gander	204.4	12.5	2.4	3.3
Halifax	121.7	14.1	12.3	3.0
Moncton	83.9	6.7	1.7	.4
Saint John	39.2	4.9	1.4	3.4
St. John's	92.4	8.5	3.9	3.5
Sydney	51.9	4.4	1.3	.3
Atlantique	675.9	59.9	25.3	19.0
Dorval	409.0	37.8	51.4	20.3
Mirabel	459.0	36.3	23.0	1.3
Québec	55.4	9.5	4.8	1.4
Québec	923.4	83.6	79.2	23.0
London	61.3	5.6	1.8	1.9
Ottawa	209.4	17.0	16.6	18.9
Toronto	684.2	66.1	131.8	9.7
Windsor	45.2	3.9	1.9	2.7
Ontario	1,000.0	92.6	152.1	33.2
Régina	55.9	7.3	4.5	15.6
Saskatoon	89.0	6.9	4.5	.9
Thunder Bay	35.8	5.9	3.0	5.0
Winnipeg	290.5	19.2	19.1	5.7
Centre	471.2	39.3	31.1	27.2
Calgary	333.8	26.7	40.4	3.4
Edmonton	189.5	17.0	21.1	2.5
Ouest	523.3	43.7	61.5	5.9
Vancouver	476.3	29.5	61.8	5.0
Victoria	67.3	6.3	4.3	2.0
Pacifique	543.6	35.8	66.1	7.0
TOTAL	4,136.8	354.8	415.4	115.4

Remarques

1. Les dépenses de fonctionnement comprennent :

   Les dépenses directes de fonctionnement et d'entretien (191.5 millions).
   Les frais de contrôle de la circulation aérienne (84.6 millions).
   Le coût des services de gestion et des services de soutien spécialisés (54.3 millions).
   Les subventions tenant lieu d'impôts (23.4 millions).
   Les intérêts (0.9 million de dollars).

   Ils ne comprennent pas l'amortissement (62.8 millions).

2. Pour l'exercice financier 84/85, une affectation budgétaire supplémentaire de 121.7 millions de dollars a été accordée dans le cadre du Programme des projets spéciaux de relance, et pour couvrir d'autres dépenses en capital. Cette somme comprenait 26.7 millions de dollars de crédits au titre du PPSR, et 95 millions destinés à couvrir le déficit éventuel par rapport au budget statutaire autorisé de 80 millions de dollars (comme cela a déjà été mentionné dans le rapport).

ANNEXE B

AÉROPORTS AUTONOMES
ÉTAT DES PERTES ET PROFITS
(millions $)

Aéroports par région	Recettes	Dépenses directes de F & E, subventions tenant lieu d'impôts	Résultats nets, avant autres postes
Charlottetown	1.0	2.1	(1.0)
Fredericton	1.4	2.0	(0.6)
Gander	2.4	7.9	(5.6)
Halifax	12.3	8.3	4.1
Moncton	1.7	3.1	(1.5)
Saint John	1.4	2.4	(0.9)
St. John's	3.9	4.7	(0.8)
Sydney	1.3	2.2	(0.9)
Dorval	51.4	25.1	26.3
Mirabel	23.0	26.1	(3.1)
Québec	4.8	4.2	0.6
London	1.8	2.3	(0.5)
Ottawa	16.6	9.4	7.2
Toronto	131.8	44.8	87.1
Windsor	1.9	2.1	(0.2)
Regina	4.5	3.6	0.9
Saskatoon	4.5	3.1	1.5
Thunder Bay	3.0	2.4	0.7
Winnipeg	19.1	10.9	8.2
Calgary	40.4	16.9	23.5
Edmonton	21.1	10.6	10.5
Vancouver	61.8	17.7	44.1
Victoria	4.3	3.1	1.3

Résultats nets avant intérêts et autres postes		200,5
Autres postes :		
frais de gestion	54,3	
frais de contrôle des aérogares	84,6	
intérêts	0,9	
		(139,9)
Résultats nets avant amortissement		60,6
Amortissement		(62,8)
Profit net (perte nette) d'exploitation		(2.2)

AÉROPORTS SUBVENTIONNÉS PAR L'ÉTAT

Transports Canada

OBJECTIF

Mettre en place et exploiter un réseau d'aéroports régionaux et locaux permettant à toutes les régions du Canada d'avoir raisonnablement accès aux services de transport aérien.

Recouvrer les coûts auprès des usagers, dans la mesure du possible.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Cent trente et un aéroports régionaux et locaux sont possédés et exploités par Transports Canada. Ces aéroports représentent 7 % du trafic de passagers au pays.

Plus de 150 aéroports sont possédés et exploités par d'autres juridictions qui reçoivent des subventions de Transports Canada.

Les principaux clients-usagers sont les compagnies aériennes nationales, ainsi que le secteur de l'aviation en général. Les principaux bénéficiaires sont les collectivités locales desservies par les aéroports.

DOCUMENTS HABILITANTS

Acte de l'Amérique du Nord britannique
Loi nationale sur les transports
Loi sur l'aéronautique

Ces textes définissent ainsi les responsabilités spécifiques du gouvernement fédéral :

a. garantir la sécurité de l'aviation;
b. fournir des services de navigation aérienne et intégrer les équipements et services requis au développement des aéroports;
c. faciliter la circulation interprovinciale des personnes et des biens.

Il n'existe aucun texte législatif obligeant le ministre à posséder ou à exploiter des aéroports, mais la Loi sur l'aéronautique lui donne le pouvoir de construire et maintenir tous les aérodromes et stations ou postes d'aéronautiques de l'État, s'il le décide.

ENTENTES

Entente du Nouveau-Québec
Entente sur le Programme de construction de pistes aériennes sur la Côte du Labrador
Entente entre les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon, AINC, Environnement Canada et Transports Canada.

RESSOURCES (en millions de dollars courants)

	1984/85
Dépenses de fonctionnement	134
Dépenses en capital	
- biens immobiliers	113
- biens d'équipement (somme estimative)	26
Subventions et contributions	47
Recettes (taxe sur le transport aérien comprise)	97
Années-personnes	
- aux aéroports	913
- à l'Administration centrale (total des aéroports)	1226

BIENS IMMOBILIERS

Valeur estimative des biens immobiliers : 3.4 milliards de dollars.

Inventaire	Nombre	Superficie (en milliers de mètres carrés)
Aérogares et abris	80	55
Pistes d'atterrissage	155	11,825
Voies de circulation	237	2,099
Aires de trafic	115	3,999

Remarque : Cet inventaire n'est pas complet car il ne concerne que 87 aéroports.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Transports Canada possède et exploite 131 aéroports régionaux et locaux et les aéroports nationaux de Yellowknife et de Whitehorse.

Une aide financière est accordée pour les aéroports régionaux et locaux exploités par d'autres organismes.

Les services de gestion de Transports Canada fournissent les années-personnes des Administrations régionales et de l'Administration nationale requises par les activités de la totalité des aéroports, y compris des aéroports autonomes.

Le tableau suivant résume la situation financière des 131 aéroports subventionnés par l'État et appartenant à Transports Canada (les données datent de l'exercice financier de 84/85).

(Millions $)

Régions	Valeur estimative de remplacement	F & E	Recettes	EF 84/85 Dépenses en capital - biens immobiliers	EF 85/88 Dépenses en capital - biens immobiliers
Atlantique	707.0	12.3	7.4	7.8	30.8
Québec	791.7	12.2	5.6	22.9	57.6
Ontario	282.1	5.4	5.1	37.1	42.2
Centre	436.8	12.4	2.6	6.7	61.9
Ouest	714.3	16.0	7.1	26.3	92.1
Pacifique	514.1	10.6	7.2	12.4	28.1
TOTAUX	3,445.9	69.0	35.1	113.2	282.7

Les frais d'exploitation annuels des aéroports subventionnés par l'État sont environ le double des recettes produites localement (en comptant la part de la taxe sur le transport aérien).

Les ressources consacrées par le Ministère à l'exploitation des 131 aéroports subventionnés par l'État, ainsi qu'aux activités de gestion des Administrations

régionales et de l'Administration nationale concernant la totalité des aéroports, se répartissaient de la manière suivante.

	Aéroports subventionnés		Tous les aéroports	
	Ressources locales		Administration centrale	
Régions	**A.-P.**	**F & E (millions $)**	**A.-P.**	**F & E (millions $)**
Atlantique	207	12.3	138	9.4
Québec	169	12.2	143	7.2
Ontario	81	5.4	127	5.9
Centre	41	12.4	131	7.4
Ouest	219	16.0	160	6.8
Pacifique	196	10.6	131	7.2
RCN (AN)			396	20.7
TOTAUX	913	69.0	1,226	64.6
Sommes recouvrées		35.1		49.6
Coût net		34.0		15.1

L'élément de planification des aéroports subventionnés par l'État bénéficie des recettes et recouvrements suivants (EF 84/85) :

a. Les recettes des aéroports exploités par le Ministère, soit en tout 35.1 millions de dollars (y compris 13.2 millions provenant de la taxe sur le transport aérien).

b. La part de la taxe sur le transport aérien correspondant aux aéroports n'appartenant pas au Ministère et non exploités par lui, soit en tout 12 millions de dollars.

c. Une somme provenant du Fonds renouvelable des aéroports pour payer les services de gestion fournis par l'élément de planification des aéroports subventionnés par l'État aux aéroports autonomes, soit en tout 49.6 millions de dollars. Cette somme est imputée au financement des coûts totaux des services de gestion, soit 64.6 millions de dollars.

d. une somme de 0.5 million de dollars versée par le Programme des services de l'environnement, pour les services météorologiques.

Cela se traduit par des recettes totales de 97.2 millions de dollars pour l'ensemble de l'élément de planification.

La situation des aéroports autonomes et des aéroports de Transports Canada subventionnés par l'État est la suivante.

	23 aéroports autonomes	**131 aéroports subventionnés**
Pourcentage du trafic total	86 %	7 %
A.-P. locales	2,535	913
Dépenses directes de F & E	191 M $	69 M $
Recettes	415 M $	35 M $
Dépenses biens immobiliers (EF 84/85)	115 M $	113 M $
Dépenses biens immobiliers (EF 85/88)	384 M $	283 M $
Valeur estim. de remplacement	4.1 milliards $	3.4 milliards $

Remarques :

a. Les recettes comprennent l'affectation implicite de la taxe sur le transport aérien.

b. Les dépenses directes de F & E ne comprennent pas le contrôle de la circulation aérienne, la gestion, l'amortissement, les subventions tenant lieu d'impôts ou les intérêts comptabilisés comme des dépenses dans le FRA.

Le nombre de passagers et les recettes étaient donc douze fois plus élevés pour les 23 aéroports autonomes que pour les 131 aéroports de Transports Canada subventionnés par l'État. Par contre, les dépenses de fonctionnement directes n'étaient que trois fois plus élevées, et les dépenses en capital étaient supérieures d'un tiers, pourcentage qui vaut aussi bien pour la valeur estimative de remplacement que pour les dépenses en capital prévues.

L'élément de planification des aéroports subventionnés par l'État fournit également des subventions et des contributions destinées à appuyer les aéroports non exploités par le fédéral. Il s'agit des aéroports suivants :

a. 14 aéroports relevant de l'entente du Nouveau-Québec (27 septembre 1983);

b. 14 aéroports relevant de l'entente sur le Programme de construction de pistes aériennes sur la Côte du Labrador (12 juillet 1982);

c. 49 aéroports des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, relevant de l'entente sur les aéroports de l'Arctique (25 octobre 1978);

d. 38 aéroports du Sud, bénéficiant de la politique d'aide financière de 1972;

e. pour l'exercice financier de 1984/1985 :

1. 55 aéroports locaux/locaux commerciaux de Transports Canada bénéficiant du programme d'aide financière;

2. 20 aéroports bénéficiant du Programme spécial de création d'emplois de la CEIC (1984-85);

3. 7 aéroports relevant de l'enveloppe de Laprade, EMR (1984-85);

4. 8 aéroports relevant du Programme de relance, MEEER (1984-85);

5. Sainte-Anne-des-Monts, Québec, relevant du ARFA/MFRA, Transports Canada (1984-85);

6. l'aéroport de l'île de Fogo (Terre-Neuve) relevant de l'enveloppe des transports de Terre-Neuve, Transports Canada (1984-85)

Le Programme de développement des aéroports du Nouveau-Québec est un programme conjoint fédéral-provincial destiné à assurer le développement des aéroports de la baie James et des régions du nord du Québec. Il permettra de financer les frais d'infrastructure des aéroports de trois communautés de Cris et de onze communautés d'Inuit. En ce qui concerne la communauté Cri, les travaux d'infrastructure seront totalement financés par Transports Canada, les infrastructures appartiendront à Transports Canada, mais elles seront exploitées par les Cris. En ce qui concerne les communautés Inuit, la province possèdera et exploitera les infrastructures, qui seront financées à 60 % par le gouvernement fédéral et à 40 % par la province.

En vertu de l'entente sur le Programme de construction de pistes aériennes sur la côte du Labrador, le gouvernement fédéral assumera 100 % des coûts directs réels de construction d'infrastructures de transport aérien dans neuf communautés situées sur la côte du Labrador. Des pistes déjà construites ou en cours de construction dans cinq autres communautés sont également incluses dans le programme, pour des améliorations. Sur quatorze, onze seront exploitées par le Labrador et trois par Transports Canada.

Le protocole d'entente entre les Territoires du Nord-ouest, du Yukon, Affaires indiennes et du Nord Canada, Environnement Canada et Transports Canada, stipule que :

a. TC fournit et finance les infrastructures de transport aérien, finance l'entretien et l'exploitation des aéroports, ainsi que les programmes de formation;

b. AINC finance le matériel d'entretien destiné à l'utilisation conjointe des aéroports communautaires, etc.

En fait, les aéroports du Grand Nord seront exploités par les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, mais financés par Transports Canada.

La politique financière concernant 38 aéroports locaux du sud du pays prévoit l'octroi d'une aide égale à 100 % des dépenses en capital approuvées, et à 100 % des déficits d'exploitation, jusqu'à un plafond approuvé par Transports Canada, en fonction de certains critères.

Le Programme d'aide financière aux aéroports locaux/locaux commerciaux permet d'accorder des fonds selon les instructions ministérielles pour la planification de projets d'investissement destinés à améliorer des aéroports locaux ou locaux-commerciaux n'appartenant pas au gouvernement fédéral.

Le tableau ci-dessous résume les subventions et contributions accordées durant l'exercice financier 1984-85.

Contributions d'exploitation (millions $)	
Locaux-nord	4.8
Locaux-sud	4.4
Régionaux	7.2
Total	16.4
Contributions en capital* (millions $)	
Locaux - Labrador et Terre-Neuve	13.7
Locaux - Nouveau-Québec	3.6
Aéroports régionaux	0.2
Autres aéroports locaux	13.4
Total	31.0

*Y compris 5.6 millions provenant du Programme de projets spéciaux de relance.

OBSERVATIONS

C'est en 1927 que le gouvernement fédéral est devenu actif dans le secteur aéroportuaire, avec la construction des aéroports civils de Saint-Hubert et de Rimouski, au Québec. Durant la grande crise des années 1930, il fit construire 50 aéroports dans le cadre de l'effort national de lutte contre le chômage. Au début de la Deuxième Guerre mondiale, presque tous les aéroports furent réquisitionnés par le gouvernement fédéral, quel qu'en fût le propriétaire, et des sommes considérables furent

investies pour les agrandir et les modifier. À la fin de la guerre, certaines municipalités refusèrent de reprendre la responsabilité de leurs aéroports, et en laissèrent l'exploitation et la charge financière au gouvernement fédéral.

Dans les années 1960, la politique officielle du gouvernement fédéral fut d'encourager l'exploitation des aéroports par les municipalités, mais celles-ci furent confrontées à un choix : soit exploiter elle-même les aéroports, avec certaines subventions fédérales, soit les faire exploiter par le gouvernement fédéral en réalisant en même temps des gains financiers substantiels. Les résultats furent inévitables.

En résumé, le gouvernement fédéral a exercé un rôle croissant dans l'exploitation, la réglementation et le financement des aéroports. Aujourd'hui, il assume la propriété, l'exploitation et la réglementation et le subventionnement de la quasi-totalité des aéroports agréés.

Cette évaluation du programme porte sur 131 aéroports régionaux et locaux possédés ou exploités par le gouvernement fédéral et qui comptent pour 7 % du trafic des passagers au Canada. L'étude a également porté sur plus de 150 aéroports possédés et exploités par d'autres juridictions qui reçoivent des subventions du gouvernement fédéral.

Actuellement, 133 aéroports sont gérés dans le cadre centralisé de la fonction publique. Cette forme de gestion ne tient cependant pas compte du fait que les aéroports font partie intégrante de l'infrastructure financière et sociale des collectivités locales ou régionales. Si l'on veut assurer leur succès, il est essentiel de leur donner les moyens de s'adapter aux situations et possibilités locales. Nous estimons par conséquent que tous les aéroports devraient être gérés au niveau local et, dans la mesure du possible, appartenir à des instances locales, chacune ayant la responsabilité d'assurer son autonomie financière.

En ce qui concerne les aéroports exploités par le gouvernement fédéral, le déficit enregistré durant l'exercice financier 1984-85 (recettes moins frais locaux de fonctionnement et d'entretien) s'élevait à 34 millions de

dollars. Pendant la même période, les dépenses en capital ont atteint 113 millions de dollars, et l'on estime qu'elles s'établiront en moyenne à 95 millions durant chacun des trois exercices financiers suivants. Au cours des quatres années à venir, le gouvernement fédéral devra affecter plus d'un demi-milliard de dollars à ces aéroports, somme qui ne comprend pas les 100 millions destinés aux autres besoins en capitaux (par exemple, pour acheter de l'équipement).

Les subventions et contributions octroyées aux aéroports exploités par d'autres juridictions ont atteint 47 millions de dollars en 1984-85, dont environ la moitié a servi à subventionner des collectivités isolées.

Plusieurs caractéristiques de la structure de gestion actuelle s'opposent en fait à la réduction des coûts.

a. Le fait que les aéroports relèvent d'une administration centrale se traduit par des frais généraux plus élevés (répétition inutile de certaines tâches). Le retrait des aéroports du champ d'action du gouvernement fédéral éliminerait les vérifications et les équilibrages de comptes qui prolifèrent actuellement dans la bureaucratie fédérale.

b. La planification centrale des aéroports contribue certes à l'uniformisation des services, mais au détriment des coûts d'exploitation et des capacités financières de chaque aéroport. Il est indispensable de tenir compte des conditions locales pour déterminer le niveau de service.

c. L'existence de conventions collectives nationales se traduit par une certaine rigidité au niveau des salaires et des conditions de travail, ce qui nuit à la gestion et accroît les coûts. Encore une fois, il est essentiel de tenir compte des conditions locales.

d. Les aéroports sont des entreprises dynamiques qui doivent être capables d'intervenir de manière opportune pour saisir les occasions qui se présentent et résoudre les problèmes. Or, le milieu de la fonction publique et la structure

fonctionnelle et administrative du gouvernement ne répondent pas à ce besoin. L'enthousiasme des responsables locaux de la gestion des aéroports est étouffé par la bureaucratie fédérale.

Tant que l'on ne mettra pas les responsables locaux de la gestion des aéroports au défi de les rendre autosuffisants, l'État fédéral devra leur fournir de plus en plus de capitaux.

Avec le mécanisme actuel, les recettes locales de la quasi-totalité des aéroports inclus dans cet élément de planification ne leur permettent pas de couvrir leurs frais d'exploitation. Leurs livres sont équilibrés en partie par l'affectation implicite de la taxe sur le transport aérien, et en partie par des affectations budgétaires. Cette taxe est d'ailleurs de nature très particulière dans la mesure ou son produit est réservé au Programme des transports aériens de Transports Canada.

On peut envisager plusieurs solutions pour augmenter les recettes des aéroports. En voici quelques exemples.

a. L'élimination du plafond de la taxe produirait des recettes accrues.

b. Les recettes des activités commerciales des aéroports sont limitées par le fait que les terrains aéroportuaires doivent être réservés à des usages reliés à l'aviation. Il n'est pas impensable d'assouplir cette règle (sans compromettre en quoi que ce soit la sécurité) de façon à augmenter les recettes.

c. Les politiques du gouvernement empêchent les responsables des aéroports de rechercher activement des méthodes de maximisation des recettes. Tant que les gestionnaires locaux ne seront pas mis au défi d'obtenir plus de ressources, ils continueront à dépendre des largesses fédérales.

d. Les droits uniformes d'atterrissage et d'utilisation des aérogares établis "par Ottawa" ne permettent pas aux aéroports de les ajuster en fonction de leurs coûts. Ce mécanisme trop rigide

ne leur permet donc pas d'augmenter leurs revenus.

Ces diverses solutions devraient être exploitées de manière décentralisée, c'est-à-dire en en laissant le choix à chaque aéroport.

Actuellement, ces aéroports ne reçoivent aucune subvention indirecte explicite par le biais de la taxe sur le transport aérien ou des recettes des aéroports principaux. Cela revient par conséquent à ignorer le fait que les petits aéroports contribuent à "alimenter" les plus grands. Par ailleurs, les petits aéroports ont des coûts unitaires plus élevés et moins de sources de revenus.

À court terme, un certain interfinancement reste inévitable mais, si l'on veut assurer l'autosuffisance à long terme des aéroports, dans un contexte d'exploitation commerciale, il faudra nécessairement garantir aux plus petits une partie explicite du produit de la taxe sur le transport aérien.

À long terme, toutefois, la capacité des directeurs d'aéroports de préserver leur autosuffisance ou leur indépendance financière pourrait être menacée par le fait qu'ils sont dépourvus de tout contrôle sur la loi autorisant la perception de cette taxe. Cela est d'autant plus important pour les 131 aéroports locaux et régionaux, dont une partie importante (presque 40 %) des recettes totales provient de la taxe.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage, dans une première étape, d'assurer une certaine forme d'interfinancement explicite, grâce à un mécanisme d'affectation pondérée et de versement de la taxe sur le transport aérien. Cela ne devrait toutefois constituer qu'une mesure provisoire, destinée à aider les aéroports à atteindre l'indépendance financière complète. L'objectif ultime doit être de faire payer les services par les usagers. Les aéroports devraient donc être habilités à fixer leurs droits d'atterrissage et d'utilisation des aérogares, et les droits par personne, en tenant compte des forces du marché.

Les aéroports desservant des collectivités éloignées et isolées, ou n'ayant qu'un faible nombre de passagers,

risquent de ne pas être capables d'atteindre l'autosuffisance financière. Si des raisons impérieuses justifient qu'ils restent en service, leurs coûts devraient être assumés par les collectivités locales ou régionales concernées, ou être financés par des subventions sociales.

Les aéroports sont des entreprises qui exigent beaucoup de capitaux et dont les équipements doivent s'adapter à l'évolution de la demande. Les dépenses en capital prévues au cours des trois prochaines années s'élèvent à près de 400 millions de dollars. Étant donné qu'ils font face à la concurrence d'une multitude d'autres programmes financés au moyen des affectations budgétaires fédérales, leurs projets d'investissement sont caractérisés par un degré d'incertitude considérable et par des retards inutiles. Si leurs responsables pouvaient s'adresser plus facilement à d'autres sources de capitaux (par exemple, aux marchés privés), leurs projets seraient soumis au test de l'approbation par les marchés financiers, et les incertitudes et les retards d'aujourd'hui seraient considérablement réduits.

Le gouvernement fédéral doit conserver le droit d'intervenir lorsque l'exigent les priorités nationales, par exemple en temps de guerre, pour assurer la protection des droits de la personne et des droits linguistiques, ou pour garantir l'accès des collectivités éloignées aux services de transport. Il ne devrait cependant intervenir que là où les forces du marché et les facteurs économiques généraux ne suscitent pas les changements voulus. La principale responsabilité du gouvernement fédéral devrait être de fournir des services de navigation aérienne et d'assurer la réglementation et l'application des mesures de sécurité.

Si l'on examine les solutions retenues par les autres pays occidentaux en matière de contrôle local ou régional des aéroports, on trouve beaucoup d'exemples de "décentralisation", alors que c'est précisément la centralisation de la propriété et de l'exploitation des aéroports qui caractérise le Canada. Dans l'ensemble, les pays étrangers accordent beaucoup d'autonomie aux autorités locales en matière d'exploitation et de financement, l'intervention financière du gouvernement central allant selon le cas, de zéro au partage des coûts en capital. Partout, les principes de gestion, d'exploitation et de financement rappellent fondamentalement ceux du secteur privé.

Plusieurs études internes ont été effectuées par l'Administration des transports aériens au sujet des possibilités de décentralisation des pouvoirs et de renforcement de l'autonomie locale. Plusieurs de ces études ont recommandé le transfert de la responsabilité de la gestion des aéroports aux autorités locales. En voici quelques exemples, avec un résumé de leurs conclusions générales.

a. Le rapport sur le transfert de la responsabilité des aéroports locaux et locaux-commerciaux portait sur 898 aéroports différents, mais surtout sur les 77 aéroports locaux et locaux-commerciaux du Sud caractérisés par la propriété ou la participation financière de Transports Canada. Les auteurs du rapport recommandaient que les aéroports locaux et locaux-commerciaux soient exploités par des organismes provinciaux, municipaux ou privés. Si aucun groupe n'était intéressé, il faudrait alors réexaminer l'utilité des aéroports concernés.

b. Une étude a été réalisée sur 47 aéroports d'un groupe pouvant constituer un Fonds non renouvelable et dans lesquels Transports Canada détenait une participation directe, au niveau de la propriété, de l'exploitation ou des subventions. Les auteurs de l'étude sont parvenus à la conclusion que l'intervention du gouvernement fédéral dans certains aéroports régionaux était beaucoup trop importante.

   Ils ont recommandé le transfert des 47 aéroports concernés à d'autres propriétaires ou exploitants, en règle générale aux provinces ou aux municipalités.

c. L'étude sur le rôle fédéral dans les aéroports est parvenue à la conclusion que 4 types d'interventions ne sont absolument pas essentiels pour que le gouvernement assume ses responsabilités spécifiques :

   1. la propriété;

   2. l'exploitation;

   3. l'intervention dans les processus de décision au niveau local;

4. la formation du personnel.

Aux États-Unis, la grande majorité des aéroports commerciaux fonctionnent effectivement selon le principe de l'autosuffisance financière. Au Canada, l'aéroport municipal d'Edmonton est l'exemple le plus notoire d'un aéroport autosuffisant ne relevant pas du gouvernement fédéral et ne recevant par conséquent aucune partie de la taxe fédérale sur le transport aérien. Tous ses frais (exploitation, service de la dette et immobilisations) sont financés par ses revenus directs. Il ne reçoit aucune subvention de la ville d'Edmonton. Bien au contraire, il verse chaque année plus de 2 millions de dollars à la ville.

L'une des principales sources de revenus de l'aéroport municipal d'Edmonton est une sorte de droit individuel imposé à chaque passager. Bien que l'aéroport ne paie pas au gouvernement fédéral les frais correspondant aux services de contrôle de la circulation aérienne et de la navigation aérienne, les sommes correspondantes sont estimées ne représenter qu'une fraction minime des revenus nets de l'aéroport. Par ailleurs, selon nos informations, le nombre d'employés de l'aéroport ne serait que le tiers de celui des aéroports comparables de Transports Canada. La plupart des caractéristiques fondamentales de l'organisme d'exploitation de l'aéroport sont semblables à celles des commissions aéroportuaires des États-Unis.

Les succès obtenus par la structure de gestion de l'aéroport d'Edmonton se retrouvent dans les aéroports américains que le Groupe d'étude a eu l'occasion de visiter. Dans ce pays, la règle générale consiste à confier à des autorités locales la responsabilité complète de tous les aspects de la gestion des aéroports, à imposer le respect de la réglementation régissant l'octroi des permis d'exploitation, à faire payer les services par les usagers, et à assurer l'autosuffisance financière des aéroports.

Nous avons étudié plusieurs rapports internes du gouvernement, nous avons visité des aéroports américains et canadiens, et nous avons consulté des cadres supérieurs du Department of Transport et de la Federal Aviation Administration, aux États-Unis, ainsi que d'autres spécialistes des questions relatives aux aéroports. Nous sommes ainsi parvenus à la conclusion que le problème fondamental des aéroports canadiens est celui du choix entre

le contrôle centralisé de la gestion et l'autonomie locale. Toutes les analyses ont montré qu'il est souhaitable et nécessaire de se tourner vers l'autonomie locale.

Le Groupe d'étude recommande donc au Groupe de travail que les conclusions suivantes soient examinées :

a. La propriété et la gestion des aéroports devraient être locales.

b. Le contrôle de la circulation aérienne devraient demeurer une responsabilité fédérale, et les aéroports ne devraient pas en assumer les coûts.

c. L'octroi des permis d'exploitation et la réglementation de la sécurité devraient demeurer des responsabilités fédérales.

d. Toutes les recettes aéroportuaires devraient en fin de compte être placées sous le contrôle des organismes d'exploitation des aéroports, et ne pas dépendre de la taxe fédérale sur le transport aérien. À court terme, le gouvernement fédéral devra garantir par voie législative l'affectation pondérée et le paiement de la taxe sur le transport aérien.

e. Les organismes d'exploitation des aéroports devraient avoir la liberté d'utiliser divers mécanismes d'augmentation de leurs revenus, tels que les droits par passager.

f. Les aéroports devraient pourvoir autofinancer leurs frais d'exploitation, le service de leur dette et leurs projets d'immobilisations.

g. Les organismes d'exploitation des aéroports devraient avoir la liberté de s'adresser au public, aux établissements de prêt, etc., pour obtenir des capitaux.

h. Les organismes d'exploitation des aéroports devraient avoir la possibilité de négocier des ententes avec les transporteurs aériens, comme cela se fait aux États-Unis, pour obtenir des prêts ou émettre des obligations.

Il s'agit en dernière analyse de reconnaître que les aéroports font partie intégrante de l'infrastructure financière, commerciale et sociale des collectivités locales et régionales. Si l'on veut vraiment qu'ils offrent des services satisfaisants, il importe qu'ils puissent s'adapter aux circonstances et aux possibilités locales, et soient par conséquent libérés du carcan imposé par le gouvernement central. Il revient donc aux dirigeants locaux des aéroports de déterminer eux-mêmes comment ils obtiendront leurs recettes et quels coûts ils seront prêts à assumer.

Quels seront les avantages, pour le gouvernement fédéral, d'une autonomie locale des aéroports? Outre des revenus accrus et une meilleure efficacité dont bénéficieront les aéroports eux-mêmes, le gouvernement sera débarrassé du risque de devoir continuellement les renflouer. On peut envisager des économies annuelles de plus de 100 millions de dollars (sans compter les économies réalisées sur les intérêts de la dette future).

Les options recommandées ci-après reflètent une réorientation profonde du rôle du gouvernement fédéral dans le secteur des aéroports. Leur mise en oeuvre exigera probablement l'intervention soutenue des principaux intéressés, c'est-à-dire de tous les niveaux de gouvernement, des compagnies aériennes, des usagers, des syndicats, etc. On peut avoir recours à plusieurs méthodes pour atteindre l'objectif fondamental, mais il est impératif que celui-ci ne soit pas faussé aux étapes transitoires ou intermédiaires.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que, pour les aéroports possédés ou exploités par Transports Canada, le gouvernement fédéral envisage une réorientation fondamentale de sa politique de propriété fédérale et d'exploitation centralisée des aéroports et adopte le principe de la propriété et de l'exploitation non fédérales.

Un certain nombre d'aéroports non possédés ou exploités par Transports Canada sont indispensables pour desservir des collectivités qui, en l'absence de services aéroportuaires resteraient isolées. Il conviendra de les identifier

clairement et de les financer séparément par une subvention sociale. Pour les autres, les subventions et contributions devront être graduellement abolies.

En ce qui concerne les aéroports possédés ou exploités par Transports Canada, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'en transférer la propriété (ou la garde) et la gestion à des instances locales désignées, sous réserve de l'obligation, pour chaque aéroport, d'atteindre l'autosuffisance financière en matière de frais généraux, dépenses en capital, financement et service de la dette.

Pour les aéroports qui ne sont pas susceptibles d'arriver immédiatement à l'autosuffisance financière, le gouvernement fédéral devrait envisager des mesures pour leur accorder l'aide financière minimum qui leur permettra d'y parvenir le plus tôt possible.

La situation des aéroports qui ne sont pas susceptibles d'arriver à l'autosuffisance financière dans un délai raisonnable devra être réexaminée. Si des raisons impérieuses justifient qu'ils restent en service, leurs coûts devront être assumés par les collectivités locales ou régionales, ou être défrayés par des subventions sociales. Tous les autres aéroports devraient être rapidement fermés ou aliénés.

SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE

Transports Canada

OBJECTIF

Garantir la sécurité des transports aériens dans tout le Canada en assurant de manière efficace la mise en place, l'exploitation et l'entretien des équipements de navigation aérienne.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

L'aviation (nationale, internationale, militaire)
Les usagers des transports aériens

DOCUMENTS HABILITANTS

Acte de l'Amérique du Nord britannique
Loi nationale sur les transports
Loi sur l'aéronautique

RESSOURCES (en millions de dollars courants)

	1984-85
Dépenses en capital	8.2

BIENS IMMOBILIERS

	Nombre	
Centres de contrôle régionaux	7)	Les valeurs estimatives de remplacement sont données pour les aéroports concernés
Unités de contrôle terminal	9)	
Tours de contrôle	61)	
Stations d'information de vol	114)	
Radars de surveillance	22)	Pas de valeurs de remplacement estimées
Aides à la navigation	923)	
Installations de communications	339)	
Bâtiments maintenance pistes	28)	

DESCRIPTION DU PROGRAMME

L'activité des Services de la navigation aérienne comprend trois éléments de planification :

a. les services de la circulation aérienne,
b. les services techniques,
c. les services aéronautiques.

Seuls les deux premiers éléments ont des incidences immobilières :

a. les services de la circulation aérienne exploitent les biens immobiliers suivants, dans les régions indiquées :

BIENS IMMOBILIERS	ATL.	QUÉ.	ONT.	CENTRE	OUEST	PAC.	AC	TOTAL
Centres de contrôle régionaux	2	1	1	1	1	1		7
Unités de contrôle terminal/ en vol	1	1	2	4	1	-		9
Tours de contrôle des aéroports	9	9	13	7	11	12		61
Stations d'information de vol	16	18	13	21	29	17		114
Bureaux	1	1	1	1	1	1	1	7
TOTAL	29	30	30	34	43	31	1	98

b. les Services techniques entretiennent les biens immobiliers suivants :

BIENS IMMOBILIERS	ATL.	QUÉ.	ONT.	CENTRE	OUEST	PAC.	AC	TOTAL
Radars de surveillance	4	3	6	4	2	3	0	22
Aides à la navigation	116	202	127	163	189	126	0	923
Installations de communications	36	64	50	55	61	73	0	339
Bureaux/ Bâtiments maintenance pistes	4	4	4	7	5	4	0	28
TOTAL	160	273	187	229	257	206	0	1,312

Chaque région est dirigée par un Administrateur régional relevant directement de l'Administrateur des transports aériens, et ayant compétence sur tous les éléments de planification des services de la navigation aérienne dans sa région. À l'Administration centrale, l'Administrateur adjoint de la navigation aérienne relève de l'Administrateur des transports aériens et a sous sa responsabilité hiérarchique les directeurs de l'Administration centrale responsables du Service de la circulation aérienne, du Service d'ingénierie des installations et de mise au point des systèmes, du Service des exigences du système de navigation aérienne, etc. Chaque directeur de l'Administration centrale exerce un contrôle fonctionnel sur son homologue régional.

OBSERVATIONS

Le rôle des Services de navigation aérienne concernant des biens immobiliers est très limité :

a. En ce qui concerne les projets d'immobilisations, les fonds proviennent de ce programme, sauf lorsque les biens immobiliers font partie

intégrante d'une aérogare, auquel cas ils proviennent du Programme des aéroports.

b. Le Programme des aéroports englobe des activités de conception, de construction et d'entretien de toute l'infrastructure immobilière requise pour abriter les équipements ou le personnel des Services de navigation aérienne, aussi bien dans les limites des aéroports qu'en dehors.

c. Lorsque les bâtiments sont situés à l'extérieur des aéroports, l'obtention des terrains, par voie d'achat, de location ou autre, est assurée par le Programme des aéroports. Étant donné que le nombre de sites n'augmente pas, cette activité est actuellement très modeste.

Pour l'exercice financier 1984-85, le coût estimatif total de tous les projets d'immobilisations approuvés est de 1,1 milliard de dollars, dont 1 milliard seront consacrés à des travaux de rénovation rendus nécessaires par la vétusté ou l'inadaptation des installations, et le reste à des travaux d'accroissement de capacité. Sur cette somme, environ 92 millions concernent des biens immobiliers (59 millions pour les aéroports autonomes, et 34 millions pour les autres).

Les Services techniques (1,945 A.-P.) mettent en place, exploitent et entretiennent les équipements physiques (y compris les systèmes de surveillance, de communication, de navigation et de télécommunications) dont ont besoin les Services de la navigation aérienne.

Ils offrent également des services à d'autres groupes pour la conception, l'exécution et l'entretien des systèmes électroniques réservés des aéroports et de la Garde côtière. D'autres services spécialisés sont également fournis au MDN, à Environnement Canada, à d'autres ministères fédéraux, aux compagnies aériennes nationales, et aux autorités provinciales, territoriales ou municipales.

Les Services de la navigation aérienne bénéficient des recettes et recouvrements suivants :

Recettes	(millions $) E.F. 84/85	
Taxe sur le transport aérien	30.3	
Loyers et concessions	0.5	
Autres recettes	15.9	
		46.7

Recouvrements		
Frais de contrôle de la circulation aérienne	84.6	
Services de télécommunications et des hélicoptères de la Garde côtière	0.9	
Services de l'environnement (météorologie)	1.3	
		86.8

a. Les Services de navigation aérienne reçoivent 14.4 % de la taxe sur le transport aérien, afin de financer les services de navigation en route.

b. Les autres recettes proviennent des vols internationaux sur l'Atlantique nord et dans les régions polaires, et des services de télécommunications non reliés à la circulation aérienne.

c. Les frais exigés pour le contrôle de la circulation aérienne correspondent aux recouvrements du Fonds renouvelable des aéroports, pour les services fournis au voisinage des 23 aéroports autonomes.

OPTION

La conception, la construction et l'entretien de tous les biens immobiliers des Services de la navigation aérienne sont intégrés au Programme des aéroports, que les biens concernés soient situés dans les limites des aéroports ou non.

SECTION 12 - AUTRES PROGRAMMES DE TRANSPORT

CENTRE D'ESSAIS POUR VÉHICULES AUTOMOBILES

Transports Canada .

OBJECTIFS

Contribuer à réduire les accidents de la route en améliorant la sécurité des véhicules automobiles.

Contribuer à réduire les émanations de gaz nocives.

Contribuer à économiser l'énergie en abaissant la consommation moyenne en carburant des véhicules.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

L'industrie automobile fait l'objet d'un examen minutieux, le grand public étant finalement le bénéficiaire.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la sécurité des véhicules automobiles
Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile

RESSOURCES (en millions de dollars courants)

	1984-85
Dépenses de fonctionnement	2.9
Immobilisations	0
Recettes	0.2
Années-personnes	29

BIENS IMMOBILIERS

Terrains - 546 hectares
Coût de remplacement estimatif du Centre d'essais - 41 millions de dollars.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Le Centre d'essais pour véhicules automobiles de Blainville (Québec) a ouvert ses portes en mai 1979 pour fournir des installations d'essais pour la Direction générale de la sécurité routière. Les biens immobiliers comprennent des pistes, des bâtiments administratifs et spécialisés, ainsi que des aires spécialisées pour les essais.

Sur les 29 années-personnes (principalement des ingénieurs et des techniciens) exploitant le Centre d'essais, deux sont allouées à la fonction de gestion immobilière et d'administration. L'entretien sur place est confié à l'entreprise privée par l'intermédiaire de Travaux publics Canada. Des projets d'immobilisations (actuellement à l'étape de la planification avant l'approbation) sont prévus pour les trois prochaines années financières et totalisent quatre millions de dollars, dont 3.8 millions représentent la partie construction, qui doit être confiée à Travaux publics Canada.

Les principales activités du Centre d'essais comprennent l'essai de véhicules, de composants, et la mesure des émanations polluantes et de la consommation de carburant.

Lorsque le calendrier le permet, les installations sont mises à la disposition de clients de l'extérieur, par exemple des universités, des gouvernements provinciaux et l'industrie automobile. Les frais sont alors facturés pour récupérer les coûts. Les tarifs actuels ont été fixés par le décret P.C. 1981-237.

OBSERVATIONS

Une évaluation du Centre d'essais pour véhicules automobiles faite en juillet 1979 analysait les aspects de gestion des projets, y compris la justification initiale, la construction et la planification de son utilisation. Cette étude indiquait que le concept initial était très modeste, mais qu'il avait grandi très rapidement avant qu'une étude technique soit terminée. Par conséquent, des changements dus aux nécessités d'exploitation et des augmentations dues à l'inflation en raison de retards dans le processus d'approbation n'ont fait qu'augmenter les coûts encore

davantage. Toutefois, le rapport d'évaluation recommandait que le Centre d'essais soit exploité comme prévu, sous réserve de certaines contraintes.

Transports Canada a construit le Centre d'essais parce qu'il n'existait pas au Canada d'autres installations permettant de vérifier la conformité des véhicules automobiles aux normes de sécurité. La demande du gouvernement et de l'industrie était insuffisante pour permettre à l'entreprise privée de construire des installations commerciales au Canada. La fondation du Centre d'essais a favorisé l'élaboration d'essais de recherche et développement de la part de l'industrie canadienne mais, jusqu'à maintenant, le niveau d'activité est encore insuffisant pour que le Centre soit exploité de façon commerciale (la moyenne des frais imposés aux clients est de 150,000 $ à 250,000 $ par année). Ces frais sont maintenus à un niveau favorisant l'utilisation des installations pour stimuler la recherche et le développement dans l'industrie automobile au Canada, sans toutefois créer une concurrence déloyale aux établissements commerciaux fournissant des services d'essai.

La demande extérieure pour l'utilisation du Centre d'essais n'est pas très forte. Elle pourrait doubler en valeur absolue s'il y avait davantage d'années-personnes pour répondre à la demande. Actuellement, on estime qu'environ deux années-personnes en tout sont affectées aux essais pour des clients de l'extérieur. Les priorités du ministère seraient affectées si l'utilisation externe du Centre d'essais devait être augmentée en conservant le même nombre d'années-personnes.

L'utilisation du Centre pourrait être plus intensive. Il est certain que le programme pourrait exécuter plus d'essais s'il disposait de plus d'années-personnes. Par ailleurs, il est possible d'augmenter les recettes avec des clients qui emploient leur propre personnel.

Du point de vue de l'immobilier, il y a quelques solutions de rechange au statu quo :

a. La fermeture du Centre d'essais forcerait le ministère à recourir à des installations d'essais aux États-Unis. Étant donné le coût irrécupérable des installations, aucune économie importante ne serait réalisée.

b. La vente du Centre d'essais à des intérêts privés, étant donné que le ministère serait le principal utilisateur, aurait pour résultat ultime que le gouvernement finirait par payer le rendement du capital investi. De plus, il faudra peut-être garantir une utilisation minimale suffisante à la récupération complète des coûts lorsque du matériel spécialisé nécessaire à d'éventuels essais devra être acheté.

c. L'établissement d'une entreprise en participation, où des intérêts privés vendraient la capacité d'essai excédentaire à un vaste éventail de clients potentiels, engageraient du personnel pour aider aux programmes d'essai et partageraient les profits avec le gouvernement. On ne connaît pas encore les possibilités pour une telle entreprise; toutefois, le Centre d'essais permet déjà à des entreprises privées d'utiliser leur propre personnel d'essai et a confié à l'entreprise privée l'exploitation de certaines de ses installations.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement explore plus énergiquement les possibilités de mieux utiliser les installations en appliquant une politique de récupération intégrale des coûts.

INSTALLATIONS DE FORMATION DE TRANSPORTS CANADA

Transports Canada

OBJECTIF

Fournir des programmes de formation technique et non technique d'envergure nationale.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Formation pour les contrôleurs aériens, contrôleurs des mouvements de bateaux, électrotechniciens, spécialistes des services en vol, gestionnaires en transports, élèves-officiers de la Garde côtière canadienne, etc.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur l'administration financière, article 7.

RESSOURCES (en millions de dollars courants)

Collège de la Garde côtière canadienne	**1984-85**
Dépenses de fonctionnement	1.4
Immobilisations	5.9
Recettes	0.1
Années-personnes	3

Institut de formation de Transports Canada	**1984-85**
Dépenses de fonctionnement	5.4
Immobilisations	0
Recettes	2.6
Années-personnes	23

BIENS IMMOBILIERS

	Collège de la GCC	Institut de formation de TC
Coût de remplacement (estimatif)	32 millions $	67 millions $

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La formation se donne au Collège de la Garde côtière canadienne (CGCC), à Sydney (N.-É.), et à l'Institut de formation de Transports Canada (IFTC), à Cornwall (Ont.).

Le Collège de la Garde côtière canadienne prévoit des dépenses d'immobilisations de 20 millions de dollars au cours des trois prochaines années financières, principalement en biens immobiliers. L'Institut de formation de Transports Canada prévoit des dépenses d'immobilisations de 11 millions de dollars au cours de la même période, mais non dans l'immobilier.

L'IFTC donne une formation technique aux contrôleurs aériens, aux contrôleurs des mouvements de bateaux, aux électrotechniciens, aux spécialistes des services en vol, ainsi qu'aux gestionnaires en transports. Au total 100,000 jours-étudiants de formation y sont donnés chaque année.

Le CGCC forme les futurs officiers navigateurs ou techniciens de la Garde côtière canadienne. Les élèves suivent un cours de trois ans; ils sont actuellement 300, dont 61 devraient être promus à l'été 1985.

L'IFTC sert également de centre de conférences ou de séminaires tant pour des organismes gouvernementaux que non gouvernementaux. Cette activité représente environ 15,000 jours de résidence par année.

OBSERVATIONS

L'IFTC demande 20 $ par jour-étudiant aux ministères du gouvernement, 32 $ aux clients privés, et 35 $ aux ressortissants étrangers. Ces frais ne couvrent que les coûts directs tels que la nourriture, l'entretien, la sécurité et le standard téléphonique. Pour les ressortissants étrangers, il y a des frais supplémentaires de 110 $ par jour pour l'utilisation des installations.

Le Collège de la Garde côtière canadienne facture aux ressortissants étrangers 20 $ par jour pour la chambre et pension, et 80 $ pour les installations de formation. On étudie actuellement des propositions en vue d'augmenter ces frais à 35$ et 125 $ respectivement, ce qui permettrait de récupérer intégralement les coûts des opérations.

Selon les documents d'information du Ministère, les coûts par jour-étudiant à l'IFTC varieraient entre 50 $, pour les conférences, et 240 $, pour la formation technique (soit une moyenne de 160 $), si toutes les dépenses de fonctionnement et d'entretien, y compris les salaires du personnel enseignant de l'IFTC, devaient être récupérées. Le coût correspondant varierait entre 85$ et 325 $ (soit une moyenne de 225 $) si les coûts d'immobilisations devaient également être récupérés.

Le statu quo ne consistant qu'à facturer les coûts directs reliés à la chambre et à la pension, les autres solutions possibles sont les suivantes :

a. S'orienter vers une récupération intégrale des coûts en récupérant toutes les dépenses de fonctionnement et d'entretien de l'IFTC, mais pas les coûts d'immobilisations. Ces frais seraient bien inférieurs au taux du marché et ne devraient pas diminuer la rentabilité des opérations de l'IFTC (le taux d'occupation en 1984 dépassait le 85 % recommandé).

b. S'orienter vers une récupération intégrale des coûts, y compris les coûts d'immobilisations. Ces frais seraient comparables à ceux du marché et pourraient diminuer la demande d'utilisation des installations de l'IFTC.

Quoi qu'il en soit, il faut noter que, puisque les clients ne faisant pas partie du gouvernement ne représentent que 1 à 2 % du nombre de jours-étudiants de l'IFTC, les recettes supplémentaires ne seraient pas importantes.

À titre de comparaison, Travaux publics Canada demande 55 $ à 70 $ par jour pour ses installations du chemin Heron et d'Arnprior; ces frais sont basés sur une récupération intégrale des coûts de fonctionnement (à l'exclusion du coût en capital).

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'instaurer, tel qu'il a été proposé, une méthode de facturation basée sur la

récupération intégrale de tous les coûts de fonctionnement du Collège de la Garde côtière pour les ressortissants étrangers. Le gouvernement devrait aussi instaurer un système de facturation (pour tous les usagers) basé sur la récupération intégrale de tous les coûts de fonctionnement de l'Institut de formation de Transports Canada.

SECTION 13 - PROGRAMME DES SERVICES DE DÉFENSE NATIONALE

INTRODUCTION

Le MDN exerce une gestion immobilière relativement efficace, mais lourde. Les mesures suivantes lui permettraient de s'améliorer et d'économiser considérablement à ce chapitre :

- rationalisation de l'infrastructure du MDN;
- impartition accrue de la conception des travaux d'ordre non militaire, de l'exploitation et de l'entretien, assortie d'une réduction progressive de l'effectif civil, compte tenu des départs naturels;
- simplification et amélioration des méthodes de gestion immobilière;
- recours accru à TPC pour les travaux de conception et les services immobiliers non impartis.

HISTORIQUE

De 1939 jusqu'au milieu des années 1960, le MDN est devenu le plus gros propriétaire foncier de l'État et le ministère aux actifs immobiliers les plus diversifiés. Même si ces derniers ont été réduits légèrement au début de la dernière décennie, le MDN occupe toujours le premier rang à ce chapitre.

Du fait de l'évolution des besoins militaires, une bonne partie de cette infrastructure n'a plus d'utilité. Le MDN continue pourtant de l'exploiter et de l'entretenir, en partie parce qu'il le désire, mais surtout parce que le gouvernement veut éviter les conséquences socio-économiques d'une rationalisation dans ce domaine.

Le budget du Programme des services de défense repose sur une formule qui est censée permettre au MDN de s'occuper d'abord des priorités militaires. Cependant, sous le rapport de la gestion immobilière, cet objectif n'a pas encore été complètement réalisé.

En conséquence, les actifs immobiliers du MDN, trop nombreux, occasionnent un gaspillage de ressources financières et humaines.

Étant donné la formule de financement du Programme, les économies qu'entraînerait la rationalisation de la gestion immobilière permettraient de consacrer de plus grandes sommes aux priorités d'ordre militaire et de limiter le plus possible la hausse des coûts.

OBSERVATIONS

La gestion immobilière, au MDN, repose sur le concept suivant : le Ministère doit créer et entretenir un milieu qui favorise le mode de vie et l'esprit de corps des militaires. En matière d'immobilier, c'est ce concept qui est invoqué pour justifier, d'une part, l'importance, la diversité et le coût des actifs du MDN et, d'autre part, les méthodes de gestion employées.

Le MDN est le plus gros propriétaire de bâtiments de l'État (près de 10.7 millions de mètres carrés). C'est lui qui possède le plus de bâtiments (plus de 36,000, dont 24,000 logements familiaux). Et avec ses deux millions d'hectares, il vient au troisième rang pour les terrains.

Le budget du MDN est fondé sur les engagements du Canada envers l'OTAN, soit 3 % d'augmentation réelle par année au poste des dépenses militaires, sur un montant global de ressources financières et humaines (personnels militaires et civils) pour le Programme ainsi que sur des affectations d'immobilisations correspondant à 27 % du budget global. Cette formule souple permet au Ministère de jouer avec ses affectations pour s'occuper d'abord des priorités d'ordre militaire. Il doit toutefois obtenir l'autorisation du Conseil du Trésor pour transférer des crédits entre le budget des immobilisations et celui du fonctionnement et ses employés civils ne peuvent être imputés aux années-personnes militaires.

Afin que ses ressources servent d'abord à satisfaire les priorités d'ordre militaire, le MDN a élaboré tout un processus de définition des besoins, de planification et d'autorisation axé sur l'établissement rigoureux des priorités. Au sein du Ministère, des pressions s'exercent pour affecter des ressources à l'équipement et aux opérations des Forces canadiennes et réduire au maximum des dépenses non essentielles dans le domaine de l'immobilier.

Le MDN est autorisé à employer des civils pour des fonctions de soutien afin de mieux utiliser les militaires dans les fonctions pour lesquelles ils sont recrutés. Bon nombre (10,070 ou 28 %) de ses 36,000 employés civils s'occupent de gestion immobilière, la plupart du temps sous la surveillance de militaires chargés de fonctions d'exploitation ou d'entretien. Au total, 2,280 militaires, soit 2.7 % des Forces, travaillent dans ce domaine (Génie construction).

Par rapport à la valeur globale des activités immobilières du MDN, le travail qu'exécutent ces 12,350 militaires et civils représente :

- 25 à 30 % des travaux de conception
- 10 % des travaux de construction
- 70 % des travaux d'exploitation et d'entretien.

TPC verse des subventions tenant lieu d'impôts pour les propriétés du MDN et ne se les fait pas rembourser. Il lui fournit 263,000 mètres carrés de bureaux et d'entrepôts dans la capitale, y compris le QGDN, et d'autres locaux ailleurs au pays. TPC fournit également les locaux de certains centres de recrutement. En règle générale, il fait fonction d'agent pour le MDN en ce qui concerne la location de locaux pour les bureaux et les centres de recrutement. C'est lui qui aliène ses propriétés excédentaires.

Des vérifications et des évaluations récentes, notamment, en 1982, le Rapport Barton sur l'acquisition de matériel de défense et, en 1983-1984, le Rapport du Vérificateur général, ont tiré des conclusions généralement favorables sur l'activité immobilière du MDN. Le Vérificateur général (VG) a formulé un certain nombre d'observations.

Le MDN a entrepris de régler ceux des problèmes relevés par le VG qu'il peut résoudre. Il n'est toutefois pas encore parvenu à régler le plus difficile : comment distinguer et indiquer clairement les coûts liés à la satisfaction des besoins immobiliers d'ordre strictement militaire et ceux, considérables, qu'entraîne l'utilisation de son infrastructure pour réaliser des objectifs socio-économiques fixés par l'État.

Si l'on ne tenait compte que des seuls besoins militaires, le nombre (33) de bases militaires au pays,

selon des études du MDN, pourrait être réduit d'au moins sept et celui des stations d'une façon subtantielle.

En dernière analyse, ce n'est pas en conservant indéfiniment des installations au rôle accessoire qu'on favorisera l'évolution sociale et la croissance économique des collectivités où elles sont aménagées. Si l'on compare les coûts aux avantages, le bilan global est négatif.

Le MDN doit rationaliser systématiquement son infrastructure à moyen et à long terme. Cela impliquera la participation des provinces et des localités à la planification des ajustements socio-économiques nécessaires. Il faudra aussi rationaliser les pratiques concernant les services publics et municipaux fournis par le MDN.

Abstraction faite des impératifs d'ordre socio-économique, le principe directeur de la gestion immobilière au MDN favorise la détention d'un trop grand nombre d'actifs immobiliers par rapport aux besoins et l'affectation de trop de ressources humaines à leur aménagement, à leur exploitation et à leur entretien.

Le MDN est d'avis que seuls les militaires sont en mesure de déterminer les besoins du pays en matière de défense et que les Forces canadiennes doivent être autonomes et se tenir constamment prêtes à se mettre instantanément sur le pied de guerre.

Le Ministère invoque ces raisons pour justifier, par exemple, la conservation d'installations excédentaires pour le cas où il faudrait soudainement mobiliser, ainsi que l'emploi d'architectes et d'ingénieurs civils.

Il existe pourtant une autre façon pratique et beaucoup plus économique de répondre aux impératifs de mobilisation : le recours à une combinaison de bâtiments préfabriqués, d'abris de toile et de bâtiments civils désignés à cette fin. Le Ministère n'aurait plus besoin alors d'employer des architectes et des ingénieurs civils.

D'ailleurs, en dépit des arguments avancés par le MDN, selon qui l'existence d'une division d'architectes et d'ingénieurs civils s'impose pour la construction de bâtiments d'usage avant tout militaire, le gros du travail de cette division concerne des bâtiments sans utilité

militaire particulière (logements pour officiers, etc.) alors qu'en revanche le Ministère confie à l'entreprise privée la conception d'installations devant servir aux nouveaux équipements. Mentionnons par exemple le bassin de radoub d'Halifax et les hangars destinés aux chasseurs F-18.

Pour bien comprendre la gestion immobilière qu'exerce le MDN, il faut aussi mesurer la volonté du Ministère de ne pas s'attirer les reproches des politiciens. Il a élaboré un processus complexe et à toute épreuve qui lui permet de respecter toutes les lignes de conduite de l'État en cette matière et de faire en sorte que les siennes soient observées à la lettre.

Il en résulte une lourdeur administrative et des longueurs excessives aux étapes de justification et d'élaboration des projets de construction. Ces premières étapes pourraient être simplifiées sans trop de risques, et les avantages ne se feraient pas attendre : plus grande rapidité d'exécution, meilleures relations avec le secteur privé, réduction des frais généraux.

Comme 70 % du travail d'exploitation et d'entretien est actuellement réalisé par 10,000 employés civils et qu'il s'agit en grande partie de simples tâches d'entretien, les possibilités d'impartition sont énormes. Le Ministère doit viser l'élimination du personnel civil chargé de travaux d'exploitation et d'entretien qui ne répondent pas à des besoins de nature strictement militaire. Cette élimination devrait s'opérer progressivement et tenir compte des départs naturels.

Plus grande efficacité, réduction substantielle des coûts et libération d'importantes ressources au profit des priorités d'ordre militaire, voilà ce qu'entraîneraient l'application progressive des mesures préconisées, la rationalisation de l'infrastructure, le recours accru à l'impartition, la simplification des méthodes et une plus grande utilisation des services de TPC pour les travaux de conception et les services immobiliers.

PROGRAMME DES SERVICES DE DÉFENSE (GESTION IMMOBILIÈRE ET ORGANISATION DES SERVICES IMMOBILIERS)

INTRODUCTION

Le présent rapport vise à donner un bref aperçu du Programme des services de défense et à décrire la prestation, la gestion et l'organisation des services immobiliers ainsi que des services professionnels et techniques connexes du MDN. Les rapports qui l'accompagnent décrivent plus en détail la prestation et la gestion de ces services sous leurs diverses facettes :

Programme des services de défense (Infrastructure)

Programme des services de défense (Logement)

Programme des services de défense (Conception et construction)

Programme des services de défense (Travaux)

Services de défense (Immeubles et services publics)

Quartier général de la Défense nationale

On trouvera également un rapport connexe portant sur Construction de Défense Canada, société de la Couronne.

OBJECTIFS

Le Programme des services de défense a pour objectif principal d'assurer la sécurité du pays et de contribuer au maintien de la paix dans le monde.

Il y a aussi un certain nombre d'objectifs secondaires. Voici ceux qui intéressent la gestion immobilière :

- assurer le contrôle, la gestion et l'administration de toutes les activités du Ministère et des Forces canadiennes;

- fournir les ressources nécessaires à l'approvisionnement et au soutien technique du Ministère et des Forces canadiennes; et

- assurer l'entraînement des militaires à tous les niveaux.

À ces objectifs se rattache implicitement un autre :

- fournir une infrastructure de défense appropriée aux Forces canadiennes et à leurs mandats.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Le Quartier général de la Défense nationale, les commandements, les bases et les stations, ainsi que les services au personnel appropriés.

Les services immobiliers d'ordre professionnel et technique nécessaires à la gestion de 33 bases et de 24 stations, au Canada et à l'étranger.

En temps de paix, l'entraînement de militaires dans les domaines du génie de combat et du génie de construction pour les opérations de guerre.

Ces services profitent directement aux 82,000 militaires et 36,000 employés civils des Forces canadiennes, à leurs familles et aux 21,000 membres de la Première réserve. En temps de paix, ils profitent indirectement aux collectivités et régions où sont établies les bases, stations, etc., aux Canadiens en général et aux alliés du Canada. En temps de guerre, les bénéficiaires sont les Canadiens et les alliés du pays.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la défense nationale.

RESSOURCES

	1984-85	1985-86
Immobilisations	150	161 millions
Fonctionnement	520	526 millions
Recettes	83	84 millions

Années-personnes	
Génie de construction, militaires	2,280
Génie de construction, civils (à temps plein continu)	9,070
Génie de construction, civils (durée déterminée)	1,000
Génie de combat, militaires	1,060
Fonds non public	25 millions $
Contruction de Défense Canada	
Fonctionnement	14.6 millions $
Années-personnes	260-340

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Le Programme des services de défense regroupe toutes les activités et toutes les ressources qui permettent au ministère de la Défense nationale et aux Forces canadiennes de s'acquitter de leurs mandats.

Philosophie militaire

Elle consiste fondamentalement à créer et à entretenir un milieu qui favorise le mode de vie militaire, c'est-à-dire

- qui assure la souveraineté et la sécurité du Canada;
- qui facilite, en temps de paix, la disponibilité opérationnelle et la riposte en temps de guerre;
- qui offre des perspectives de carrière à vie pour les militaires;
- qui favorise l'esprit de corps;
- qui réponde aux besoins sociaux des militaires et de leurs personnes à charge.

Du fait de cette philosophie, les militaires forment une société quasi fermée qui, dans une certaine mesure, se distingue par ses règles et ses moeurs de la société canadienne en général.

Gestion immobilière

C'est sur cette philosophie que repose l'activité immobilière du MDN. Elle justifie également l'importance,

la diversité et le coût des actifs immobiliers ainsi que les méthodes employées.

Au gouvernement fédéral, c'est le MDN qui possède le plus de bâtiments (plus de 36,000, dont 24,000 logements familiaux, soit près de 10.7 millions de mètres carrés). Et avec ses deux millions d'hectares, il vient au troisième rang pour les terrains.

Ses actifs immobiliers sont sans doute les plus diversifiés et figurent probablement parmi les plus complexes de l'État. Il possède 33 bases et 24 stations avec champs de tir, mess, collèges, écoles, hôpitaux, centrales électriques, installations de traitement des eaux usées, etc. Il administre des collectivités et fournit et gère des biens immobiliers pour ses 86,000 militaires, 36,000 employés civils et 21,000 réservistes en temps de guerre et en temps de paix.

Questions se rapportant à la gestion immobilière

En invoquant diverses raisons, le MDN a réussi à convaincre les organismes centraux et les gouvernements successifs qu'il lui fallait exercer un contrôle presque absolu sur la gestion de ses actifs immobiliers. Selon lui, il s'agit là d'une fonction essentielle qui fait partie intégrante de la défense du pays et, partant, du Programme des services de défense. Ce sont les besoins du Programme (l'envergure de ce dernier explique leur ampleur) qui déterminent la gestion immobilière.

Selon le MDN, les militaires doivent exercer des activités professionnelles et techniques en matière de construction et recevoir un entraînement dans ce domaine, celui des techniques de construction et celui de la surveillance des travaux afin d'être prêts à exercer leur spécialité dans l'éventualité d'une guerre. En outre, toutes les activités de gestion immobilière devraient être réalisées par le MDN ou spécifiquement pour lui, car il est indispensable que ceux qui s'en occupent comprennent les exigences militaires et puissent les satisfaire.

Du fait de son automonie en matière de gestion immobilière, le MDN est pratiquement le seul aujourd'hui à pouvoir formuler des critiques à l'égard de son activité dans ce domaine : les organismes centraux n'ont plus qu'une

vague idée de ce qu'il fait et ne peuvent plus porter de jugement valable.

Par conséquent, les Forces canadiennes déterminent leurs propres besoins et y répondent selon leurs propres normes et selon leurs propres critères de justification des coûts.

Pour justifier ces normes et critères, le MDN invoque souvent les "besoins militaires minimaux". Mais comme ce concept est plutôt vague, personne ne sait au juste de quoi il s'agit. Nous sommes ici en présence du même type d'arguments flous qu'utilisent d'autres ministères pour justifier leurs projets : "image de marque du fédéral", "présence de l'État", "objectifs gouvernementaux plus vastes", etc.

Le MDN a besoin de son infrastructure immobilière et de ses services techniques et professionnels connexes pour assurer le dispositif stratégique des Forces canadiennes, c'est-à-dire l'importance, la structure, la composition et la répartition géographique des Forces. Comme les conditions stratégiques et techniques évoluent, l'actuel dispositif stratégique, approuvé en 1975, ne répond plus aux besoins et certains actifs immobiliers sont peut-être aujourd'hui inutiles.

Les actifs immobiliers du MDN et leur utilisation ne sont pas seulement fonction des impératifs militaires (services efficaces pour réaliser les objectifs). Les questions d'ordre socio-économique (développement régional, création d'emplois, etc.) influent fortement sur le Programme des services de défense. C'est ainsi que pour réaliser ses objectifs dans ce domaine, l'État exige le maintien de certaines bases et stations qui ne sont plus d'aucune utilité sur le plan militaire.

Affectations

Le budget du MDN est fondé sur les engagements du Canada envers l'OTAN, soit 3 % d'augmentation réelle par année au poste des dépenses militaires, sur un montant global de ressources financières et humaines (militaires et civils) fixé pour le Programme ainsi que sur des affectations d'immobilisations correspondant à 27 % du budget global. Cette formule souple permet au Ministère de jouer avec ses affectations pour s'occuper d'abord des

priorités d'ordre militaire. Il doit toutefois obtenir l'autorisation du Conseil du Trésor pour transférer des crédits entre le budget des immobilisations et le budget de fonctionnement, et ses employés civils ne peuvent être imputés aux années-personnes militaires.

Afin que ses ressources servent d'abord à satisfaire les impératifs militaires, le MDN a élaboré un processus complexe de définition des besoins, de planification et d'approbation axé sur l'établissement rigoureux des priorités. Au sein du Ministère, il y a des pressions pour affecter les ressources à l'équipement et aux opérations des Forces canadiennes et réduire au minimum les dépenses non essentielles dans le domaine de l'immobilier.

Militaires et employés civils

Le MDN est autorisé à employer des civils pour des fonctions de soutien et pour aider le Sous-ministre dans ses fonctions d'orientation et ses tâches d'administrateur des finances et du personnel. Cela, pour permettre au Ministère d'utiliser ses militaires dans les fonctions pour lesquelles ils sont recrutés. Bon nombre (10,000 ou 28 %) de ses 36,000 employés civils s'occupent de gestion immobilière, la plupart du temps sous la surveillance de membres des Forces canadiennes. Au total, 2,280 militaires, soit 2.7 % des Forces, travaillent dans le domaine du génie de construction.

Par rapport à la valeur globale des activités immobilières du MDN, le travail qu'exécutent ces 12,350 militaires et civils représente :

- 25 à 30 % des travaux de conception
- 10 % des travaux de construction
- 70 % des travaux d'exploitation et d'entretien

Même si ses actifs immobiliers ne s'accroissent pas de façon appréciable, le MDN conserve le pouvoir et les moyens d'acquérir des propriétés foncières lorsqu'il le juge nécessaire. Il loue directement des logements familiaux et des logements pour célibataires (et parfois d'autres installations). Il négocie lui-même avec les municipalités pour les services publics et autres.

Les marchés de moins de 30,000 $ sont administrés par le MAS et ceux de plus de 30,000 $ sont confiés à Construction de défense Canada. Cette société de la Couronne adjuge les marchés de consultants, de construction et d'entretien (environ 1,300 par année) du Ministère et emploie 260 à 340 personnes, selon le volume de travail (pour plus de détails, se reporter à la section portant sur cette société).

Rapports entre le MDN et TPC

TPC verse des subventions tenant lieu d'impôts pour les propriétés du MDN et ne se les fait pas rembourser. Il lui fournit 263,000 mètres carrés de bureaux et d'entrepôts dans la capitale, y compris le QGDN, et d'autres locaux ailleurs au pays. En règle générale, il fait fonction d'agent pour le MDN en ce qui concerne la location de locaux pour les bureaux et les centres de recrutement. C'est lui qui aliène ses propriétés excédentaires.

Pouvoirs délégués

Comme le MDN a démontré sa crédibilité en matière de gestion, le Conseil du Trésor lui a délégué les plus grands pouvoirs de dépenser qu'il ait accordés. Le Ministère et les Forces canadiennes délèguent à leur tour ces pouvoirs pour les travaux de construction et d'entretien :

- Conseil du Trésor (au-delà de 10 millions $)
- Ministre de la Défense nationale (1 à 10 millions $)
- SMA (Mat) et CCI (jusqu'à 1 million $)
- Commandants de Commandement et CGCC (jusqu'à 400,000 $)
- Commandants de base et CGC (jusqu'à 100,000 $).

Finances

Pour l'immobilier, le budget des immobilisations du MDN est d'environ 160 millions de dollars et celui du fonctionnement et de l'entretien, de 520 millions. Dans le budget des immobilisations, 150 millions de dollars sont utilisés surtout pour le renouvellement des actifs. S'y ajoutent 10 à 25 millions de dollars par année affectés aux travaux de construction entrepris pour le nouveau matériel lourd (chasseurs, frégates, etc.).

Les membres des Forces canadiennes versent aussi à un fonds non public, dont 25 millions de dollars sont prélevés chaque année pour certains services nécessaires aux militaires et à leurs familles (par exemple, les économats et les équipements de loisir).

Le MDN récupère auprès de l'OTAN une partie des sommes engagées dans des projets d'immobilisations servant d'une façon générale aux forces de l'Organisation (par exemple, le bassin de radoub d'Halifax). Les militaires logés paient un loyer versé au Fonds du revenu consolidé. Le MDN récupère également quelque 1.5 million de dollars en se faisant rembourser l'utilisation des services publics (eau, égouts, électricité) qu'il fournit aux petites municipalités établies autour de certaines bases. En retour, il verse environ 1.5 million de dollars prélevés sur ses budgets d'immobilisations et de fonctionnement pour l'utilisation de services sociaux et d'installations récréatives par les militaires et leurs familles.

ORGANIGRAMME DU GÉNIE DE CONSTRUCTION (GC)

Le Programme des services de défense regroupe toutes les activités et toutes les ressources qui permettent au Ministère et aux Forces canadiennes de s'acquitter de leurs mandats. L'annexe A contient l'organigramme du Programme.

Les Services du matériel sont confiés au SMA chargé du matériel (SMA Mat). Celui-ci relève du sous-ministre (SM) et du Chef de l'état-major de la défense (CED). Le SM, un civil, conseille le Ministre et remplit les fonctions suivantes : a) faire en sorte que l'administration du Ministère et les plans et opérations militaires reflètent toutes les orientations données par le gouvernement; et b) assurer l'administration des finances et du personnel. Le CED est le principal conseiller militaire du Ministre. Il doit s'assurer de la conduite effective des opérations militaires et de la disponibilité opérationnelle des Forces canadiennes.

Les Services du matériel s'occupent de la gestion fonctionnelle de l'acquisition, de l'exploitation, de l'entretien et de l'aliénation des biens immobiliers. Ils relèvent du Chef - Construction et immeubles (CCI), qui en est comptable à ses supérieurs civils et militaires.

Le CCI conseille le CED par l'entremise du SMA (Mat) en matière de services de génie de construction (GC) pour les Forces canadiennes. Il prend aussi, au nom du CED, les mesures appropriées de GC pour les Forces canadiennes.

Le CCI est comptable au SMA (Mat) des activités suivantes :

- élaboration de plans et de programmes pour la conception et la construction de bâtiments et d'installations;
- exploitation, entretien et évaluation des logements, des installations fixes et des services publics;
- prévention des incendies et protection contre les incendies;
- réalisation des programmes;
- gestion des services immobiliers et des services publics;
- établissement de lignes de conduite, de marches à suivre et de directives pertinentes;
- contrôle et orientation de l'application des lignes de conduite;

Le CCI conseille le SMA chargé du personnel (SMA Per) en matière d'entraînement (et en ce qui concerne les installations servant à la formation) et de services assurés pour le personnel des bases et stations : mess, logements pour célibataires et logements familiaux, services médicaux dentaires, etc. Par l'entremise des officiers d'administration des Commandements et des bases, le SMA (Per) assure également la direction fonctionnelle des civils préposés au nettoyage.

Au QGDN, le CCI dirige la Direction du génie militaire, qui est composée de quatre divisions :

- Directeur général - Logement (DGL)
- Directeur général - Construction (DGC)
- Directeur général - Travaux (DGT)
- Directeur général - Immeubles et services publics (DGIS)

Le CCI et ses directeurs généraux exercent une autorité fonctionnelle sur les commandants, dans les régions, et assurent l'orientation fonctionnelle des Chefs du Génie de construction du Commandement (CGCC). Ceux-ci sont chargés de trois grands secteurs d'activité :

- Génie (génie civil, architecture, mécanique, électrotechnique, dessins);
- Logement (aménagement des bases, planification des programmes, administration et contrôle financier, gestion immobilière); et
- Travaux (entretien des bases, administration des marchés incendies, protection contre les écrasements).

Ces fonctions se subdivisent en sous-fonctions répondant aux besoins particuliers des Commandements. Les CGCC sont comptables à leurs commandants des activités suivantes : contrôle et orientation de l'exploitation et de l'entretien des locaux, des installations fixes et des services publics; conception des aménagements des bases et préparation des plans et devis connexes; administration des budgets et programmes de GC; contrôle des procédures administratives des bases en matière de GC; gestion immobilière; protection contre les incendies.

Les CGCC exercent une autorité fonctionnelle sur les chefs du Génie de construction des bases. Ceux-ci contrôlent la construction et l'entretien des ouvrages et bâtiments, le fonctionnement des services publics, les services de protection incendie et la gestion immobilière.

Activités de génie de construction sur le terrain

Sur le terrain, on compte cinq unités de génie militaire : quatre régiments de génie (RG) qui appuient la Force mobile (armée) et la brigade stationnée en Allemagne, et une unité de génie de construction capable d'opérer n'importe où dans le monde et dans toutes les conditions.

Deux nouvelles unités seront constituées à la suite de la planification normative : l'une s'occupera de la réparation des aérodromes, l'autre sera un régiment de GC d'appui. De plus, la 1UGC, qui ne s'occupe actuellement que de conception et de surveillance, grossira pour être en mesure d'exécuter tout l'éventail des travaux de construction sur le terrain.

Les régiments de génie, l'unité de réparation des aérodromes et le régiment de GC d'appui relèvent fonctionnellement du Directeur général du Génie militaire (Opérations). La 1UGC, au QGDN, relève du Directeur général des Travaux.

Le rôle principal des régiments de génie est d'appuyer les unités de combat, c'est-à-dire assurer les opérations traditionnelles de démolition, de guerre des mines, d'établissement de ponts d'équipage et de ravitaillement en eau. Ils sont aussi chargés, en temps de guerre, de la construction et de la réparation de routes, de ponts, d'aérodromes, d'installations portuaires, de bases et d'entrepôts sur le front.

Il importe donc que ces spécialistes se fassent la main. Pour l'heure, ils n'ont guère l'occasion d'entreprendre des travaux de construction, et ce pour plusieurs raisons, dont la plus importante, à part le peu d'empressement des commandants à se passer fréquemment des services de leurs ingénieurs, est la répugnance du secteur civil à confier à des soldats des travaux que peut très bien réaliser l'entreprise privée.

Bien que des municipalités ou d'autres organismes offrent parfois l'occasion de réaliser des travaux intéressants du point de vue de la formation (Whitehorse a récemment demandé l'aide du MDN pour la construction d'un pont suspendu de 170 pi), le Ministère doit refuser pour cette raison.

La 1UGC pour sa part, comme ce sera le cas pour les deux futures nouvelles unités susmentionnées, s'occupe d'abord de travaux de construction à l'appui des opérations militaires. C'est ainsi que la 1UGC dirige la conception du réseau de stations radar courte portée du Système d'alerte du Nord et construira un prototype et trois stations opérationnelles entre 1986 et 1992.

Ces projets, de même que les affectations par rotation aux unités du Génie de construction du QGDN, des Commandements, des bases et des stations, permettent aux spécialistes du GC de se tenir à la fine pointe du progrès dans leur domaine.

On voit donc que la fonction du Génie de construction, à ces divers paliers, est essentielle au maintien d'un groupe de spécialistes en construction pour les unités sur le terrain et la disponibilité opérationnelle en temps de guerre.

ANNEXE A

ORGANISATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE DÉFENSE

Figure 1. Structure des activités

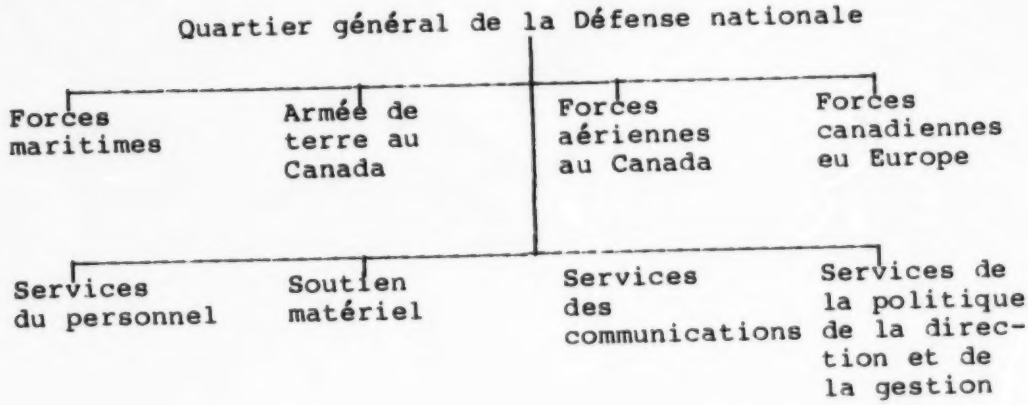
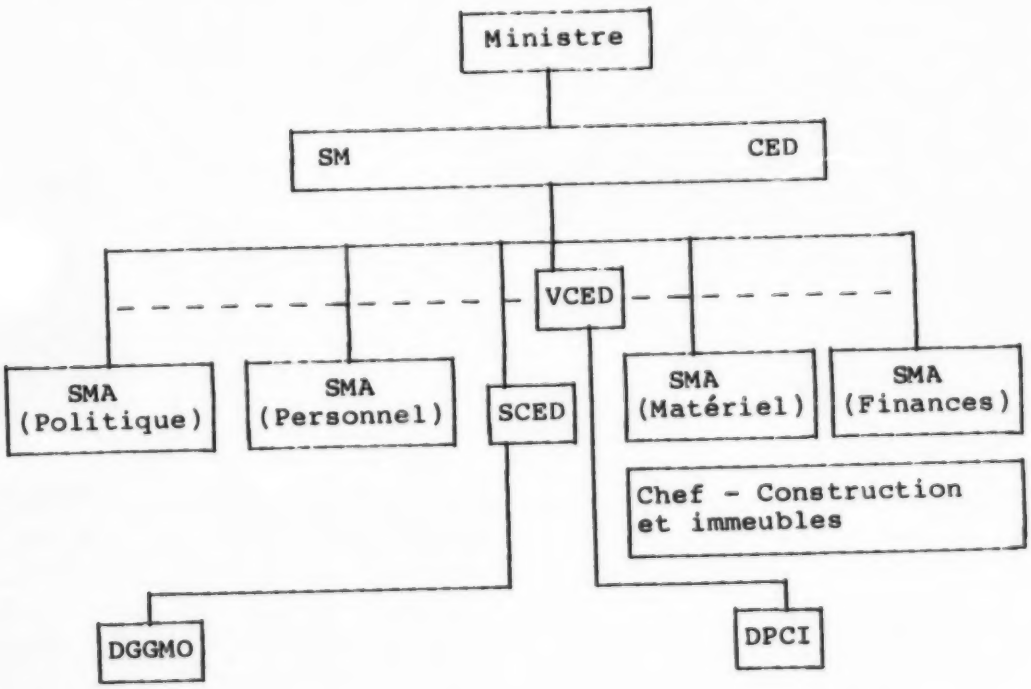


Figure 2. Organigramme du Quartier général de la Défense nationale (QGDN)



ORGANIGRAMME DU PROGRAMME DES SERVICES DE DÉFENSE

Figure 3. Direction du génie de construction (QGDN)

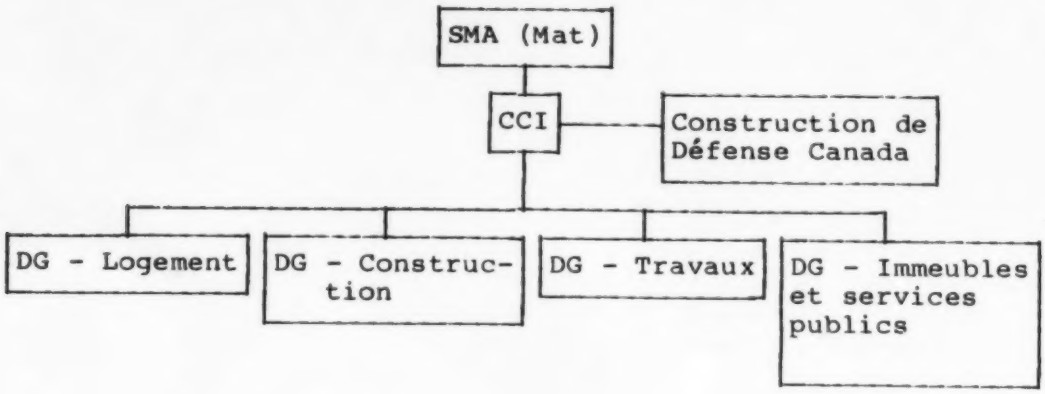
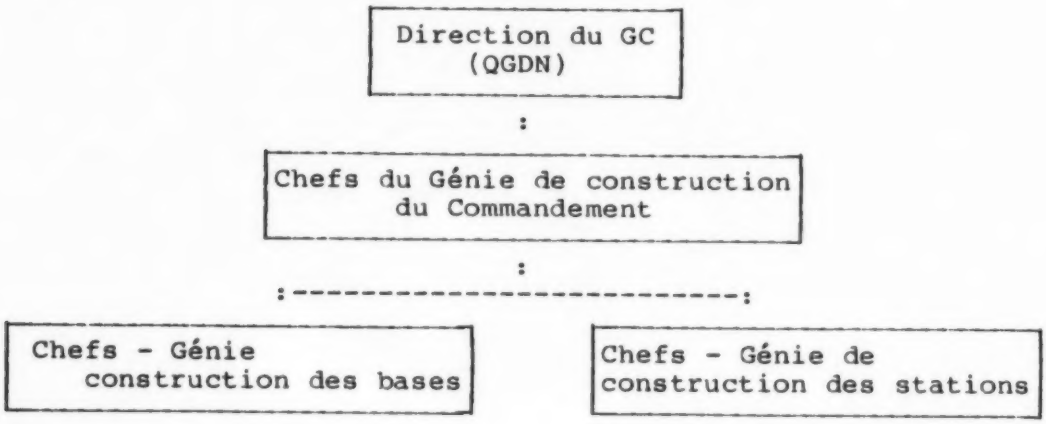


Figure 4

Relations fonctionnelles en matière de génie construction



Remarque : La signification des acronymes est donnée aux paragraphes de "l'organigramme du Génie de construction".

PROGRAMMES DES SERVICES DE DÉFENSE (INFRASTRUCTURE)

OBJECTIF

Fournir l'infrastructure de défense appropriée aux Forces canadiennes et à leur mandat.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Le Quartier général de la défense nationale, les Commandements, les bases et stations, ainsi que les Services du personnel nécessaires.

Le Programme profite directement aux 82,000 militaires et 36,000 employés civils des Forces canadiennes ainsi qu'à leurs familles et aux 21,000 réservistes. En temps de paix, il profite indirectement aux localités et régions où se trouvent les installations des Forces canadiennes, aux Canadiens et aux pays alliés. En temps de guerre, il profite aux Canadiens et à ces pays.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la défense nationale.

RESSOURCES

	(millions $)	
	1984-85	1985-86
Immobilisations	150	161
Fonctionnement	520	526
Recettes	83	84
Années-personnes	12,500	12,500

ACTIFS IMMOBILIERS

Terrains	2 millions d'hectares
Nombre de bâtiments	36,000 (y compris 24,000 logements familiaux)
Surface de plancher	10.7 millions de mètres carrés

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Le présent rapport décrit les éléments du Programme des services de défense qui se rapportent à la gestion de l'infrastructure immobilière du MDN.

Il porte particulièrement sur :

a. la nature de l'infrastructure;
b. la gestion stratégique de l'infrastructure; et
c. les services au personnel, notamment le logement.

Infrastructure

Au gouvernement fédéral, c'est le MDN qui possède le plus de bâtiments (plus de 36,000, dont 24,000 logements familiaux, soit près de 10.7 millions de mètres carrés). Et avec ses deux millions d'hectares, il vient au troisième rang pour les terrains (on trouvera, à l'annexe A, la description des bases et stations du MDN au Canada).

L'inventaire immobilier du MDN est sans doute le plus diversifié et l'un des plus complexes de l'État. Avec ses 33 bases (dont celle de Lahr, en Allemagne) et 24 stations, le MDN joue un rôle d'administrateur de collectivité ainsi que de fournisseur et de gestionnaire d'installations immobilières qui servent aux activités des Forces canadiennes en temps de guerre et en temps de paix.

Sous le rapport de la taille, de la répartition et de la disposition, l'infrastructure immobilière, très dynamique, s'est modifiée au fil des ans en fonction de l'évolution des rôles et besoins des Forces canadiennes. Elle a connu trois grandes périodes de croissance, soit de 1939 à 1945, de 1950 à 1955 et de 1955 à 1960. De 1970 à 1975, elle a diminué quelque peu (les fermetures des 15 dernières années sont indiquées à l'annexe B). Le MDN signale qu'étant donné l'espérance de vie de ses bâtiments actuels, il faudra en remplacer 15 % d'ici 10 ans et 25 % dans les 20 années qui suivront.

Le nombre d'installations n'a guère changé depuis 1976. Il n'y a eu que deux fermetures (Renous et Churchill) et aucune nouvelle ouverture, bien que le Ministère ait continué d'acquérir, de remplacer, de moderniser ou de rénover des installations.

Le MDN admet que l'infrastructure est aujourd'hui trop importante par rapport au nombre de militaires, qui est passé de 220,000 à 82,000 en 15 ans, et qu'elle ne correspond plus aux besoins opérationnels.

Gestion stratégique de l'infrastructure

Le Directeur - Planification et coordination de l'infrastructure (DPCI), au QGDN - est comptable de la gestion stratégique de l'infrastructure au Vice-chef de l'état-major de la défense (VCED). Il établit des politiques et des lignes directrices à long terme pour le Ministère, coordonne les activités relatives à l'infrastructure, émet des lignes directrices concernant les plans d'aménagement des bases, contrôle leur application, planifie l'utilisation commune des installations par les pouvoirs civils et des forces militaires de l'étranger et fournit des conseils en matière de planification des bases.

Le DPCI consulte tous les paliers hiérarchiques du QGDN, les bases et stations, d'autres ministères et des organismes militaires du pays et de l'étranger au sujet de l'infrastructure. Une fois approuvées par le VCED, ses directives et lignes directrices (concernant l'aménagement des bases, par exemple) orientent les activités de la Direction du GC et des unités de GC sur le terrain.

Services au personnel et services publics

L'infrastructure comprend également les installations qui permettent de répondre aux besoins sociaux du personnel et de leurs familles ainsi que les services publics des installations militaires.

Pour le MDN, les services au personnel sont indispensables pour le maintien du mode de vie militaire, notamment dans les régions éloignées, et pour l'entretien de l'esprit de corps. À l'origine, le MDN devait fournir lui-même ces services dans les bases et stations éloignées des centres urbains. Ils s'imposent également dans certains cas d'urgence.

L'emplacement de nombreuses installations a été choisi avant ou pendant la Deuxième Guerre mondiale et pendant les années 1950, soit avant la vague d'urbanisation (ou à ses débuts) qui a déferlé sur le pays de 1945 aux années 70. En conséquence, plusieurs Commandements, bases et stations qui, au départ, étaient éloignés des agglomérations urbaines en

font maintenant partie intégrante ou se trouvent en banlieue. Les municipalités, les provinces ou le secteur privé peuvent aujourd'hui fournir bon nombre de services au personnel du MDN.

Dans certains cas, des localités ont poussé en périphérie des installations aménagées dans les régions non peuplées. La plupart dépendent toujours du MDN.

La tradition d'autonomie des forces militaires, un certain isolement par rapport au reste de la société et la nécessité de tenir les troupes occupées ont favorisé la prolifération de services au personnel et la mise en place de l'importante structure de gestion, d'exploitation et d'entretien des biens immobiliers du Ministère.

Le MDN s'efforce toutefois de s'adapter à l'évolution de ses rapports avec la société canadienne et les collectivités ainsi que de rationaliser ses services au personnel et ses services publics en conséquence. À titre d'exemple, il a regroupé ses installations en trois catégories (urbaines, semi-urbaines et éloignées. Se reporter à l'annexe D) afin de déterminer les services qu'il devra continuer d'assurer et ceux qu'il peut se procurer dans les localités. Il a conclu des ententes sur l'obtention et la fourniture de services avec les municipalités.

Les services au personnel et à leurs familles sont assurés de deux façons. Le Programme des services de défense fournit ceux qui sont liés directement aux fonctions militaires; il assure aussi les services d'hygiène et de conditionnement physique. Les militaires cotisent à un fonds non public qui sert à financer un éventail de services d'ordre social ou commercial.

Dans la première catégorie (Programme des services de défense), on retrouve les collèges, les écoles, les cliniques médicales et dentaires, les hôpitaux, les mess, les installations de conditionnement physique ainsi que les logements pour célibataires et les logements familiaux.

Fonds non public

La deuxième catégorie (services financés par les militaires) représente les économats et les services de type municipal : loisirs, culture, passe-temps, activités sociales ou spéciales (équivalents des clubs privés). Les

économats comprennent des magasins généraux, des épiceries, des stations-service, des concessions (banques, coopératives de crédit, salons de coiffure, etc.), des cafétérias, des cafés et des cantines. Toutes ces installations sont entièrement ou partiellement financées au moyen de la perception de droits et de redevances, de loyers et du produit des ventes.

Certaines installations sont imputées à la fois au Programme des services de défense et au Fonds non public et servent aux deux.

Par exemple, les mess sont imputés au budget du MDN. Tout changement, toute addition ou toute rénovation dépassant les barèmes sont imputés au Fonds public. C'est le personnel du Génie de construction qui entretient ou fait entretenir les installations de cette catégorie; une partie des coûts est imputée au Fonds, au prorata fixé (pour plus de détails, se reporter à l'annexe E). Le MDN verse des subventions tenant lieu d'impôts pour les installations de cette catégorie.

Les installations, leur entretien et les services publics et de base varient selon la catégorie et le type de base (urbaine, semi-urbaine ou éloignée).

Logements

Actuellement, c'est la gestion des logements qui constitue le plus gros problème en ce qui concerne les services opérationnels. Le Ministère doit s'ajuster constamment aux tendances démographiques et sociales, aux besoins en évolution des Forces canadiennes, aux normes de logement, au tissu urbain des localités et aux conditions du marché. Il n'est pas facile de gérer l'utilisation et l'exploitation de plus de 24,000 logements familiaux (qui appartiennent ou sont loués au Ministère) et de plus de 22,000 logements pour célibataires lorsque le nombre de mutations se situe entre 16,000 et 20,000 par année. Témoin les taux de vacance, qui sont d'environ 10 % pour les logements familiaux et de près de 20 % pour les logements pour célibataires.

En outre, pour être équitable, le MDN doit aussi tenir compte des conditions du marché et du coût du logement dans les endroits où il n'y a pas de possibilité de se loger sur la base.

Le MDN a récemment mis sur pied un groupe de travail chargé, avec l'aide de la SCHL, d'examiner la situation des logements familiaux et de proposer des améliorations concernant leur gestion. Le groupe de travail a déterminé les besoins en logements de cette nature selon les critères suivants : a) besoins des militaires; b) type de base; c) disponibilité de logements sur le marché; d) besoins opérationnels des Forces canadiennes. Il évaluera également 10 % des logements pour déterminer les coûts directs et indirects de l'exploitation et de l'entretien du parc de logements du Ministère.

Dans l'intervalle, trois projets pilotes, à Ottawa, à Cold Lake et à Valcartier, permettront d'évaluer d'autres méthodes de gestion, notamment l'autofinancement.

Selon les premières constatations du groupe de travail, le MDN a besoin de presque tous ses logements familiaux actuels, mais certaines régions ont des surplus et d'autres des pénuries. Les problèmes les plus graves se posent dans les zones urbaines, où l'on constate de grandes différences dans le taux de vacance et les coûts.

Le groupe de travail prévoit déposer son rapport en juin ou juillet et attend une décision sur la gestion des logements familiaux pour septembre 1985.

C'est au SMA chargé du personnel (SMA Per) qu'incombe la gestion des services au personnel et du Fonds non public. Ce fonds est administré par le Comité des directeurs, qui regroupe le CED, le VCED, le SMA (Per), le SMA (Fin) et les commandants des principaux Commandements.

Le Chef, Construction et immeubles, et la Direction du Génie de construction, au QGDM, assurent le soutien fonctionnel du SMA (Per); les unités du Génie de construction des Commandements et des bases exploitent et entretiennent les installations servant aux services au personnel.

OBSERVATIONS

Trop grosse, l'infrastructure du MDN engendre des gaspillages d'argent et de ressources humaines.

Cette situation résulte de plusieurs facteurs, notamment :

- l'évolution des besoins militaires;

- de fortes pressions socio-économiques exercées à l'échelle locale et qui ont conduit le gouvernement à exiger que certaines installations inutiles demeurent ouvertes;

- la lenteur du MDN à s'ajuster à l'évolution des localités;

- l'incapacité des organismes centraux de formuler des critiques éclairées.

Obligée de faire face à des crises imprévues comme celle, par exemple, qui est née du projet de fermeture de la base de Chatham, l'unité chargée de la planification stratégique de l'infrastructure (DPCI) ne peut s'acquitter de cette tâche comme il se doit.

Le Programme des services de défense subventionne le Fonds non public.

De l'avis du Groupe d'étude, il faut revoir en profondeur la gestion des logements du MDN et trouver des méthodes plus souples, plus économiques et plus efficaces : plus grande impartition (recours accru à la location), création d'une société de logement indépendante, cession des logements à des sociétés provinciales, etc. Les logements excédentaires devraient être cédés à ces sociétés, loués ou vendus.

Le MDN devrait évaluer ses services publics et ses services de type municipal compte tenu des localités établies autour des installations et élaborer un plan triennal de rationalisation.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de demander de mettre en place un plan de rationalisation de l'infrastructure pour le moyen terme (1 à 5 ans) et le long terme (5 à 10 ans) prévoyant la participation des provinces et localités à la planification des ajustements d'ordre socio-économique.

Le MDN devrait revoir sa gestion des logements à la lumière des réformes que l'État est susceptible d'entreprendre dans ce domaine à la suite des recommandations du Groupe d'étude sur les programmes de logement.

Le MDN devrait mettre en oeuvre un plan triennal de rationalisation des services publics de type municipal.

ANNEXE A

RÉPARTITION DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE L'INFRASTRUCTURE

Province	Base	Station	Détachement/ Installation
Colombie-Britannique	Chilliwack Comox Esquimalt	Aldergroves Baldy Hughes Holberg Kamloops Masset	Chilcotin Nanaïmo Nanoose Rocky Point Vernon
Alberta	Calgary Cold Lake Edmonton Penhold Suffield	Beaverlodge Wainwrigth	Primrose Range Jimmy Srange Sarcee
Saskatchewan	Moose Jaw	Alsask Dana Yorkton	Dundurn Baurdick Primrose Range
Manitoba	Portage Shilo Winnipeg	Beauséjour Fin Flon Gypsumville	St. Charles
Ontario	Borden Kingston London North Bay Ottawa - Petawawa Toronto Trenton	Carp Falconbridge Lietrim Lowther Sioux Lookout	Connaught Ipperwash Meaford Merrick
Québec	Bagotville Montréal Saint-Jean Valcartier	Chibougamau Lac Saint-Denis Moisie Mont-Apica Senneterre	Nicolet Farnham
Nouveau-Brunswick	Chatham Gagetown Moncton		St. Margarets Mill Hill Tracadie

Nouvelle-Écosse	Cornwallis	Barrington	Aldershot
	Greenwood	Mill Cove	Bedford
	Halifax	Newport Corner	Debert
	Sherwater	Sherburne	Granville Ferry
		Sydney	Victoria Branch
Île-du-Prince-Édouard	Summerside		
Terre-Neuve		Gander	
		Goose Bay	
		St. John's	
Yukon			Komakuk Point
			Shingle Point
			Whitehorse
Territoires du Nord-Otest		Inuvik	Île Broughton
		Alert	Baie Byron
			Baie Cambridge
			Cap Dyer
			Cap Hooper
			Cap Parry
			Cap Young
			Pointe Clinton
			Lacs Dewar
			Pointe Gladman
			Plage Hall
			Île Jenny Lind
			Lady Franklin
			Longstaff Bluff
			Anse Mackar
			Péninsule Nicholson
			Baie Pelly
			Tuktoyaktuk
			Yellowknife
			Frobisher
			Baie Shepherd

ANNEXE B

DIX ANS DE FERMETURES

1970	Ville-La-Salle
1971	BFC Clinton BFC Gimli BFC Rivers Station radiophonique de Coverdale Dépôt d'approvisionnement et atelier de London Dépôt d'approvisionnement de Cobourg Station radiophonique de Ladner
1972	SFC Lamacaza DMFC Sainte-Thérèse SFC Gloucester
1973	
1974	SFC Ramore SFC Armstrong SFC Foymount Baie Patricia
1975	SFC Moosonee
1976	SFC Val-D'Or
1977	
1978	DMFC Renous
1979	
1980	SFC Churchill
1981	

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

TABLEAU SOMMAIRE DES INSTALLATIONS, DES DÉPENSES ET DES EMPLOIS DIRECTS PAR PROVINCE ET TERRITOIRE

ANNEXE C

Provinces	Bases	Stations	Stations RADAR Cadin Pinetree	Autres[1]	Dépenses 1981/82 Total (000 $)	% du Total	par habitant	Emplois directs (en mars 1982) Civils	Militaires	Total	% du Nombre Total d'emplois dans la province (1981) (Moyenne annuelle)
	(Réductions ou fermetures possibles indiquées/entre parenthèses)										
Terre-Neuve	-	3	(2)	-	42,778	0.9)	76 $	257	870	1,127	.6)
Île-du-Prince-Édouard	1	-	-	-	47,332	1.0)	390 $	275	927	1,202	2.5)
Nouvelle-Écosse	4	5	(2)	5	722,398	15.4)	862 $	6,727	12,497	19,224	5.9)
Nouveau-Brunswick	3(1)	5	(1)*	3	199,139	4.3)	289 $	1,670	4,217	5,887	2.3)
Québec	4(1)	5	(5)	2	726,005	15.6	114 $	5,420	11,159	16,579	0.65
Ontario	8(1)	5	(3)	4	1,639,216	35.0	192 $	13,684	23,896	37,580	0.88
Manitoba	3(1)	3	(2)	1	282,556	6.0)	278 $	1,698	3,972	5,670	1.3)
Saskatchewan	1	3	(3)	3	83,915	1.8)	88 $	609	1,618	2,227	0.5)
Alberta	5(1)	2	(3)*	3	388,135	8.3)	176 $	2,692	7,240	9,932	1.0)
Colombie-Britannique	3(2)	5	(3)	5	529,779	11.3)	195 $	4,387	8,039	12,426	1.0)
Yukon	-	-	-	2	797	-)	35 $	0	21	21	
Territoires du Nord-Ouest	-	2	-	20	20,547	0.4)	460 $	37	483	520	
TOTAL CANADA	32	33	(24)	48	4,682,607	100.0	194 $	37,456	74,939	112,395	1.0)

)21.6)3.3)27.8)1.0

1. Surtout des centres de communications
* À des fins administratives et de contrôle, les stations de radar de Chatham (N.-B.), de Penhold et de Cold Lake (Alberta) sont considérées comme faisant partie des bases.

ANNEXE D

CLASSIFICATION DES BASES DU MDN

Milieu urbain

Calgary
Edmonton
Esquimalt
Halifax
Kingston
London
Moncton
Montréal
North Bay
Ottawa
Collège militaire Royal Roads
Shearwater
Saint John
St. John's
Winnipeg

Milieu semi-urbain

Aldergorve
Bagotville
Borden
Carp
Chilliwack
Chatham
Falconbridge
Farnham
Gagetown
Greenwood
Kamloops
Leitrim
Moose Jaw
Nanaïmo
Penhold
Portage
Petawawa
Shilo
Summerside
BFC Sydney
Trenton
Valcartier
Val-d'Or

Régions éloignées

Aldershot
Alert
Alsask
Argentia
Baldy Hughes
Barrington
Beauséjour
Beaverlodge
Chibougamau
Cold Lake
Cornwallis
Dana
Debert
Dundurn
Gander
Goose Bay
Gypsumville
Holberg
Inuvik
Ipperwash
Lac Saint-Denis
Lowther
Masset

LIGNES DIRECTRICES DU MDN CONCERNANT LE FINANCEMENT À MÊME LES FONDS PUBLICS ET NON PUBLICS

ANNEXE E

Élément de coût	Poste	Mess			Éducation physique et loisirs							ÉCONOMATS				
		Officiers	Adj. et serg.	non-gradés	Collèges militaires	Éducation physique	Type municipal	Activités sociales culturelles	Zone urbaine	Zone semi-urbaine	Région éloignée	Zone urbaine	Zone semi-urbaine	Région éloignée	Europe	Opérations
1. Fourniture d'installations	1.1 Coût initial de l'immobilisation	P	P	P	P	P	M	M	N	N	N	N	N	P	N	P
	1.2 Utilisation des installations disponibles	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
	1.3 Rénovations selon les barèmes	P	P	P	P	P	M	M	N	N	N	N	N	P	N	
	1.4 Rénovations excédant les barèmes	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	
2. Entretien des installations	2.1 Entretien courant	P	P	P	P	P	P	P	N	N	P	N	M	P	P	P
	2.2 Gros travaux	P	P	P	P	P	M	M	N	N	N	N	N	P	N	P
3. Nettoyage	3.1 Travaux courants, selon les barèmes	P	P	P	P	P	P	N	N	N	N	N	N	N	N	P
	3.2 Travaux nécessaires et excédant les barèmes	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
4. Services publics et autres	4.1 Installation	P	P	P	P	P	M	M	N	N	N	N	N	P	P	P
	4.2 Chauffage	P	P	P	P	P	P	P	N	M	P	N	M	P	P	P
	4.3 Électricité	P	P	P	P	P	P	P	N	M	P	N	M	P	P	P
	4.4 Eau	P	P	P	P	P	P	P	N	M	P	N	M	P	P	P
	4.5 Égouts	P	P	P	P	P	P	P	N	M	P	N	M	P	P	P
5. Services de la base	5.1 Sécurité	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
	5.2 Incendies	P	P	P	P	P	P		P	P	P	P	P	P	P	P
	5.3 Déneigement	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
	5.4 Déneigement des patinoires extérieures	-	-	-	P	P	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	5.5 Enlèvement des ordures	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P

CODE : N = NON PUBLIC, P = PUBLIC, M = MOITIÉ-MOITIÉ

PROGRAMME DES SERVICES DE DÉFENSE (LOGEMENT)

OBJECTIF

La Direction du Génie de construction relève du Chef - Construction et immeubles (CCI) - et est chargée d'appuyer les Forces canadiennes et les forces étrangères dans la réalisation des travaux de construction au Canada, de réaliser et de coordonner des programmes de construction et d'assurer une direction fonctionnelle en matière de génie construction (GC).

La Division du logement relève du Directeur général - Logement (DGL) - et fait partie de la Direction du GC. Elle détermine les besoins du Ministère en logements et d'installations fixes, gère les budgets et programmes relatifs à la construction et aux propriétés, établit des politiques concernant le contrôle des programmes et des projets, gère le budget de GC et les employés embauchés pour une période déterminée et évalue les logements.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Établissement de programmes, de plans et de budgets approuvés pour répondre aux besoins des militaires en matière de génie de construction, et réalisation de projets de construction approuvés, dans les délais prescrits et sans dépasser les budgets.

Bénéficiaires : Forces canadiennes et ministère de la Défense nationale.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la défense nationale.

RESSOURCES (DGL)

		1985-86
Fonctionnement		1.9 million $
Années-personnes :	Militaires	18
	Civils	26

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La présente étude décrit et analyse la fonction Logement du Génie de construction du MDN.

Le Génie construction est le terme qu'utilise le MDN pour désigner l'activité immobilière. Logement s'entend essentiellement de la planification et du contrôle en matière d'immobilier.

Un second rapport (Programme des services de défense : gestion immobilière et organisation) montre comment s'insère la Direction du Génie de construction (DGC) dans l'organigramme du QGDN ainsi que les liens fonctionnels entre le DGC et les Chefs du Génie de construction des cinq Commandements du Canada et de l'Europe.

Le Directeur général du Logement relève du Chef, Construction et immeubles (Chef de la Direction du GC), et remplit les fonctions suivantes :

- Planification du logement et réalisation d'études dans ce domaine;
- Établissement de barèmes et de normes de logement;
- Préparation de plans d'aménagement des bases;
- Détermination des besoins en matière de construction et d'immobilier;
- Définition des projets;
- Préparation de l'approbation des projets;
- Gestion des projets;
- Élaboration des programmes de construction et d'entretien pour le Ministère (Programmes triennaux : POP, etc.);
- Contrôle financier de la fonction du Génie de construction (budgets et projets); et
- Élaboration de programmes de GC particuliers en vue d'objectifs gouvernementaux.

Formules de financement du Génie de construction - Immobilisations et fonctionnement

L'inventaire immobilier du MDN ne grossit pas, exception faite des installations servant au nouveau matériel (chasseurs, frégates, etc.). Sauf en ce qui concerne les projets d'équipement, qui ont leurs propres budgets, le montant des crédits d'immobilisations est fonction de la valeur à neuf (VAN) des installations.

Cependant, ces dix dernières années, la Direction du Génie de construction n'a pu obtenir un budget correspondant à la norme qu'elle s'était fixée, à savoir 2 % de la VAN. Ses crédits d'immobilisations équivalent actuellement à environ 1.2 % de la VAN. À notre connaissance, cette formule de financement n'a pas été mise à l'épreuve. Nous ne pouvons donc déterminer si cette différence en moins a des conséquences notables.

La même observation s'applique au budget de fonctionnement et d'entretien : on souhaitait un pourcentage de l'ordre de 1.8 % de la VAN, alors qu'il s'établit à environ 1.4 %.

Cette situation oblige le MDN à s'assurer que la Direction du Génie de construction tire le meilleur parti possible de son budget pour répondre aux besoins les plus pressants. À cette fin, il a élaboré tout un processus de planification et d'établissement des priorités à l'égard des projets de construction et fixé un éventail de normes relatives aux divers types d'installations. Ce processus est axé sur la définition des besoins et exigences.

Le processus de gestion présente les caractéristiques suivantes :

- processus long et complexe d'identification, d'examen et d'approbation en plusieurs étapes;
- méthodes prudentes d'acquisition, de conception et de construction;
- application pour l'élaboration, la réalisation et l'entretien, d'un cycle long (50 ans) avec établissement des coûts pour toutes les étapes;
- attention particulière accordée au contrôle (délais, qualité, quantité et coûts) à l'étape de la réalisation, et donc contrôle étroit, par le MDN, la CDC, ou les deux, des travaux impartis.

Définition des besoins

Pour obtenir de bons services immobiliers, les destinataires doivent définir leurs besoins le mieux possible. Au MDN, ces destinataires sont les militaires, dont les besoins en matière d'immobilier sont tributaires de l'approbation, par le gouvernement, d'un appareil militaire bien articulé, conforme à la politique de défense et à la politique étrangère du Canada.

Le Ministère est d'avis que l'actuel appareil, dont la conception remonte à 1975, est quelque peu dépassé. Il est donc difficile pour les Forces canadiennes de jouer leur rôle et d'atteindre leurs objectifs avec les moyens dont elles disposent. Qui plus est, le Ministère, lorsqu'a été conçu cet appareil, a mal déterminé plusieurs facteurs importants, dont l'infrastructure, les opérations et l'entretien.

Plans d'aménagement des bases (PAB)

Selon le Ministère, il faut établir un plan d'aménagement pour 40 bases. Dans chaque cas, le Directeur du contrôle et de la planification de l'infrastructure (DCPI) établit d'abord des lignes directrices en fonction des besoins militaires du pays, qu'il fait approuver par le Vice-chef de l'État-major de la défense (VCED). On tient compte alors de la raison d'être, des rôles et des tâches de la base, des unités, des éléments et du personnel qui y seront logés, ainsi que de facteurs se rapportant à la planification matérielle, à l'analyse fonctionnelle et à l'économie.

Dans son rapport de 1983-1984, le VG a critiqué les PAB, qui ne tiennent habituellement pas compte de ce que coûte la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus vastes (en dépit des lignes directrices du MDN concernant les facteurs socio-économiques régionaux). De plus, les PAB, selon lui, ne s'intéressent pas à la valeur économique des terrains et aux meilleures façons de les exploiter.

À ce jour, dix PAB ont été approuvés, quatre seront terminés pendant l'exercice 1985-1986, 10 le seront pendant celui de 1986-1987 et les 16 autres plus tard. Ces 40 plans concernent des bases qui continueront de jouer un rôle d'importance dans le nouvel appareil militaire ainsi que certaines autres qui ne sont peut-être plus d'aucune utilité sur le plan militaire.

Pour établir la plupart des PAB élaborés à ce jour, le Ministère a embauché des planificateurs et des ingénieurs du secteur privé qui, sous la direction d'un gestionnaire de projets fourni par le DGL, travaillent au sein d'une équipe multidisciplinaire avec la collaboration d'un officier de liaison de la base. Les services de ces experts-conseils coûtent de 1 à 2 millions de dollars, soit l'équivalent du coût d'un plan d'urbanisme moyen.

Généralement, les plans ne précisent pas les détails relatifs à l'architecture ni à la conception des structures et des services. Ils indiquent toutefois la masse, le volume et l'emplacement des bâtiments, la surface de plancher brute, les coûts estimatifs à l'unité et la qualité exigée. Ils précisent la destination des terrains et des bâtiments ainsi que les volumes, les emplacements, les coûts et le calendrier des travaux, de même que les détails concernant les principaux services (eau, égouts, énergie et transport).

À l'aide de ces paramètres, les bases élaborent des projets d'aménagement qui sont regroupés en programmes et présentés aux Commandements. À leur tour, ceux-ci les intègrent à leurs programmes, qui sont ensuite soumis au Comité de sélection des priorités en construction (CSPC) du QGDN. Le CSPC fixe les priorités pour l'année et les soumet ensuite à l'approbation de la Commission de contrôle du Programme (CCP), qui est un conseil de direction du MDN. Le DG se sert ensuite de cette liste pour établir le Programme triennal des grands travaux de construction, pour approbation par la CCP.

Gestion des projets

La Direction du Génie de construction a mis en place un Système de gestion de ses projets. Il s'agit d'un processus en trois étapes permettant l'élaboration, l'approbation, la conception, la réalisation et la mise en service des projets d'immobilisations des grands travaux de construction.

Le DGL est chargé de la gestion des projets et de leur contrôle financier à toutes les étapes de la réalisation. Il fournit un gestionnaire de projet (l'équivalent du directeur des travaux, dans le secteur privé) qui dirige les travaux jusqu'à leur achèvement.

Le gestionnaire de projet peut diriger en même temps six ou sept projets parvenus chacun à diverses étapes de réalisation. Il recourt à cet effet à une équipe formée de représentants du destinataire, du centre de coûts intéressé (au QGDN), de l'unité de GC et, au besoin, d'autres unités.

Le chef d'équipe varie d'une étape à l'autre :

Étape 1 Définition du projet : chef nommé par le DGL.

Étape 2 Conception du projet : chef nommé par le DGC. CDC administre les marchés de services - conseils.

Étape 3 Construction : chef nommé par le DGL. CDC administre les marchés et surveille les travaux.

Une fois le projet approuvé, le DGL le confie à la Division de la construction, qui se charge de sa conception ou la confie à l'entreprise privée. Les plans sont ensuite transmis à CDC pour impartition des travaux. CDC surveille le chantier et administre le marché. Une fois achevé, le bâtiment est remis au DGL pour mise en service. Après certification, le DGL en transfère l'exploitation et l'entretien au Commandement (ou à la base).

Outre ses fonctions de planification, de gestion des projets et de contrôle financier, le DGL fixe des normes et barèmes de logement et est chargé d'évaluations.

La Division du DGL compte 44 années-personnes et comprend deux directions générales. Le Directeur du Génie de construction (Besoins) (DGCB) s'assure que le destinataire ou le centre de coûts a bien défini ses besoins et respecté les normes et barèmes. Il est également chargé de la gestion des projets et de la planification de l'aménagement des bases. Environ 26 années-personnes lui sont affectées; il s'agit pour la plupart de spécialistes militaires. Le Directeur du Génie de construction (Contrôle) veille aux approbations, contrôle les budgets et assure la liaison avec l'OTAN et les responsables des projets de GC financés par l'OTAN. Il dirige 18 années-personnes.

OBSERVATIONS

Dans son rapport de vérification intégrée de 1983-84, le Vérificateur général concluait que le MDN gère ses activités de construction de façon satisfaisante. Le Ministère respecte habituellement les textes statutaires pertinents, les exigences du Conseil du Trésor et ses propres politiques concernant la gestion des projets de construction (immobilisations). Le VG recommande toutefois qu'il améliore la détermination des coûts et les vérifications effectuées après l'achèvement des travaux. Le DGL a pris des mesures en ce sens. Il a également accru la

participation des conseillers du DGT en matière d'exploitation et d'entretien aux diverses étapes d'élaboration des projets.

La vérification de gestion du MDN (par exemple, la vérification du magasin d'approvisionnement de Petawawa) a souligné la qualité inégale de la gestion des projets. Les vérificateurs ont observé que les méthodes des gestionnaires de projets varient d'un extrême à l'autre : approche très active, axée sur la gestion et le contrôle, ou bien approche passive et réactive. À noter que l'expérience et la compétence de ces gestionnaires varient. Certains sont des spécialistes qui s'intéressent à leur carrière tandis que d'autres sont affectés temporairement à ces fonctions dans le cadre d'un programme de rotation. Le DGL, en 1986, publiera un Guide de gestion des projets qui devrait remédier à ces lacunes.

L'équipe chargée de la vérification de la gestion du MDN a également remarqué que le Ministère accorde trop d'importance à la justification et à la réalisation des projets et qu'il évalue mal les coûts et avantages des diverses options. Les difficultés que présente l'élaboration d'une stratégie exhaustive du Génie de construction, faute d'un dispositif stratégique approuvé et d'un plan approuvé concernant l'infrastructure à long terme, sont examinées dans le rapport sur l'insfrastructure du Programme des services de défense.

À cet égard, notons que le Programme de construction prévoit parfois, pour les bases, des travaux d'importance qui sont peut-être sans utilité militaire (citons par exemple le projet de mess mixte de 8 millions de dollars de Summerside, dont la conception est prévue pour 1985-1986).

Le partage des responsabilités entre le DGL, le DGC et le DGIS contribue peut-être aux lacunes constatées. Logiquement, certaines responsabilités du DGC et du DGIS en matière de programmes et de planification devraient être confiées au DGL, notamment en ce qui concerne les devis (DGC) et la base de données d'inventaire (DGIS).

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de renforcer la gestion effective des programmes et des projets et les fonctions de contrôle

qui incombent au DGL en lui confiant la planification préparatoire et les estimations qui sont actuellement du ressort du DGC et la base de données d'inventaire qui dépend du DGIS, ces fonctions se rattachant logiquement au rôle de planification et de contrôle du DGL.

PROGRAMME DES SERVICES DE DÉFENSE (CONCEPTION ET CONSTRUCTION)

OBJECTIF

La Direction du Génie de construction, qui relève du Chef, Construction et immeubles (CCI), est chargée d'assurer des services de génie de construction aux Forces canadiennes et aux Forces des pays étrangers qui réalisent des travaux de construction en sol canadien, de réaliser et de coordonner des programmes de construction approuvés ainsi que d'assurer une direction fonctionnelle en matière de génie de construction (GC).

La Division de la construction, qui fait partie de la Direction du GC et relève du Directeur général de la Construction (DGC), est chargée d'établir des plans, des lignes de conduite et des normes en matière de conception architecturale et technique pour la construction et l'entretien de locaux et d'installations, ainsi que de concevoir les aménagements prévus dans le cadre des projets que contrôle le QGDN.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

Conception architecturale et technique des travaux de génie de construction : estimations. Lignes de conduite en matière de conception : conseils.

Les bénéficiaires sont les militaires et le MDN, et notamment Construction de défense Canada, la Direction du Génie de construction, au QGDN, et les unités de GC des Commandements et des bases.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la Défense nationale.

RESSOURCES (DGC)

	1985/86
Fonctionnement	5 millions $
Années-personnes (civils)	109

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La présente étude décrit et analyse la fonction conception et construction du Génie de construction.

Génie de construction est le terme qu'emploie le MDN pour désigner l'activité immobilière. Les travaux de génie de construction sont exécutés par le MDN ou impartis, de la façon décrite ci-dessous.

Conception

La conception architecturale et technique s'effectue à divers paliers de l'organisation, selon l'importance, la complexité et le caractère confidentiel des projets. Le QGDN dirige la conception des projets importants, complexes ou délicats (en général, ceux de plus de un million de dollars). Celle des projets valant 400,000 $ à 1 million $ est déléguée aux Commandements; celle des projets de moins de 400,000 $, aux bases.

Selon le cas, les travaux de conception sont soit réalisés au Ministère, soit confiés entièrement ou partiellement au secteur privé. Les critères permettant de décider si le travail doit être effectué au Ministère sont les suivants : a) complexité et caractère confidentiel; b) charge de travail et compétences nécessaires; c) urgence; d) étape d'approbation; e) nécessité, pour le personnel, de se tenir à la fine pointe du progrès dans le domaine. Tous les travaux de conception et les devis nécessaires à la planification préparatoire sont faits au Ministère. Si l'on prend la valeur des projets comme base de calcul, environ 70 % des travaux sont impartis.

Avant de passer à l'étape de la construction, le MDN s'assure presque toujours et jusque dans les moindres détails que le bâtiment satisfera à ses besoins. À cette fin, il fait réaliser des épures. En dépit de ses nombreuses normes et nombreux barèmes concernant les locaux, le Ministère n'a pas beaucoup de plans normalisés. En règle générale, les concepteurs doivent repartir chaque fois à zéro.

Le Ministère utilise rarement la méthode du cahier des charges spécifiant ses besoins en conception/construction

ou celle des normes qualitatives à atteindre en confiant entièrement ou presque la conception et la construction à l'entrepreneur. Or, avec ces méthodes, les vérifications et les inspections sont réduites au minimum et l'entrepreneur a la responsabilité de livrer un produit qui réponde aux normes et barèmes établis.

Organisation de la conception au QGDN

La conception incombe à la Division de la construction, qui fait partie de la Direction du Génie de construction, au QGDN, et relève du DG de la Construction (DGC). Malgré son titre, cette division ne s'occupe ni de construction, ni de gestion de projets. Elle compte 109 A.-P. au QGDN (20 architectes, 30 ingénieurs et des dessinateurs et du personnel de soutien), qui sont toutes occupées par des civils.

Le DGC confie une partie des travaux de conception à son personnel et fait impartir le reste. Avec le concours du CCI, du DGL et d'autres, il détermine les travaux qui doivent être confiés à l'entreprise privée. Il propose une liste de quelques entrepreneurs. Une fois le choix de l'entrepreneur approuvé par le Ministre, la société de la Couronne CDC se charge d'adjuger et d'administrer les marchés. La Division de la construction surveille ou vérifie les travaux de conception impartis qui se rapportent aux projets contrôlés par le QGDN.

À la première étape du Système de gestion des projets de GC, soit celle de la définition, le DGC est chargé de la planification préparatoire de tous les projets en vue de la préparation du dossier de conception et de l'approbation de l'exposé des besoins, qui incombent au DGL.

Une fois le projet approuvé, c'est la deuxième étape du système : la conception. Le DGC fournit un chef d'équipe (ou chef de la conception) qui dirige les travaux de conception sous la conduite du gestionnaire de projet fourni par le DGL. Une fois cette étape franchie, on passe à celle de la construction : le DGC transmet le dossier à CDC pour qu'elle impartisse les travaux de construction. Même si la responsabilité du projet incombe alors à CDC, le DGC continue toujours de diriger l'équipe chargée du projet durant cette étape.

La Division du DGC comprend trois directions générales : Architecture, Génie et Matériaux de

construction. Elle réalise la conception de 20 à 25 projets chaque année et consacre 50 à 55 % de son temps aux projets (dont 5 % à la planification préparatoire). Elle établit entre 600 et 650 devis estimatifs par année, dont environ 90 % aux fins de la planification préparatoire. Cinq pour cent de son temps est consacré à des activités de liaison avec CDC et à la visite des chantiers, 5 % à la prestation de conseils aux Commandements et aux bases, 5 % à la mise à l'épreuve et à la certification de matériaux de construction. Le reste du temps est consacré à la formation, à la gestion et à l'administration, aux congés de maladie, aux congés annuels, etc..

Construction

Presque tous les travaux de construction (plus de 90 %) et la plupart des travaux de rénovation sont confiés à l'entreprise privée par l'intermédiaire de Construction de défense Canada. Le Ministère ne réalise lui-même qu'un petit nombre de travaux de construction. Toutefois, à des fins d'entraînement, les unités de Génie de combat réalisent habituellement quelques petits travaux de cette nature (généralement un par année).

Même si le Ministère confie la gestion de ses marchés de construction à CDC, les unités de GC des Commandements, bases et stations et le QGDN contrôlent, au besoin, le déroulement des travaux.

Organisation locale de la conception et de la construction

Localement, la conception des projets de moins de un million de dollars est déléguée aux Commandements. Les ingénieurs sont chargés des études techniques, de la conception, des devis estimatifs, des plans, des épures et des cahiers des charges. De concert avec CDC, ils contrôlent les gros travaux de conception et de construction impartis. CDC adjuge et administre ces marchés.

OBSERVATIONS

Il convient de formuler un certain nombre d'observations en ce qui concerne les activités de conception et de construction.

Les employés civils du Ministère se chargent d'une bonne partie de ces activités. S'ils connaissent les

besoins et exigences des Forces, ils n'en demeurent pas moins des civils.

Le MDN confie une bonne partie des travaux de conception et presque tous les travaux de construction à l'entreprise privée.

Les experts-conseils et entrepreneurs qui exécutent ces travaux sont des spécialistes soucieux de comprendre les besoins du Ministère et de tous leurs clients, y compris les autres ministères et organismes fédéraux, et capables de leur donner satisfaction.

Si quelques projets de construction présentent des particularités techniques et militaires qui les rendent complexes, la plupart n'ont rien de spécial (hôpitaux, gymnases, logements familiaux, cantines, installations d'entretien, magasins, etc.).

Les entrepreneurs chargés de travaux confidentiels doivent être cautionnés et détenir une autorisation. On pourrait, sans trop de risques, élargir l'application de ce principe et même la généraliser à tous les travaux de conception du MDN.

Le Groupe d'étude est d'avis que, dans ces circonstances, il serait ainsi possible de privatiser davantage les travaux de conception.

Même dans le cas des projets à caractère militaire spécial, l'essentiel est de bien préciser les exigences. L'entreprise privée a déjà fait la preuve qu'elle peut, dans les conditions, donner satisfaction.

Même en recourant davantage à l'impartition, le Ministère continuerait de bien contrôler les travaux grâce à son Système de gestion des projets de GC. Il lui faudrait notamment a) bien préciser ses exigences, b) appliquer de bonnes méthodes de gestion et c) inspecter et certifier les installations, une fois les travaux terminés.

OPTIONS

La planification préparatoire et l'établissement des devis sont essentielles à une bonne définition des exigences. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de

travail que le gouvernement envisage de continuer à confier ces tâches au Ministère et que la responsabilité en soit transférée au DGL.

Pour ce qui est de la gestion de la conception, l'activité du DGC fait double emploi avec celle des experts-conseils et entrepreneurs du secteur privé. Elle n'aurait pas sa raison d'être si le Ministère imposait une plus grande responsabilité à l'entreprise privée et contrôlait moins étroitement son travail. Le DGC devrait donc abandonner progressivement ces fonctions. Si besoin est, le DGL peut impartir la gestion de la conception par l'intermédiaire de CDC.

Le reste des activités du DGC en matière de conception devraient être transférées à TPC, qui fournit des services communs d'architecture et de génie.

Le Ministère devrait recourir davantage à la méthode du cahier des charges spécifiant ses besoins en conception/construction ou à celle des normes quantitatives à atteindre. Cela simplifierait et accélérerait la conception des projets au MDN et à CDC et permettrait de tirer profit des compétences du secteur privé.

CONSTRUCTION DE DÉFENSE CANADA (CDC)

OBJECTIF

Accorder des contrats pour les services professionnels et les gros projets d'entretien et de construction militaires requis par le ministère de la Défense nationale.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Ouvrages et bâtiments des bases et stations du MDN. Services professionnels par l'intermédiaire de bureaux d'architectes et d'ingénieurs-conseils.

Le bénéficiaire est le ministère de la Défense nationale.

RESSOURCES	1984-85
Fonctionnement	14.6 millions $
Années-personnes	260 à 340

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Construction de Défense (1951) Ltée est une société d'État nommée à l'annexe C de la Loi sur l'administration financière. À l'exception des actions statutaires de ses six directeurs (non payés), les actions de la compagnie sont détenues par le ministre de la Défense nationale au nom de Sa Majesté. La compagnie relève directement du Ministre.

Les principales responsabilités de la compagnie sont de conclure et de gérer, au nom du MDN, des ententes en vue de la conception et de la construction de projets de plus de 30,000 $. Elle est responsable de trois catégories de contrats :

- Experts-conseils en architecture et génie
- Constructions nouvelles
- Entretien (y compris la reconstruction).

Au cours de 1984-1985, la compagnie a accordé 1,276 contrats pour une valeur globale de 240 millions de dollars. Le nombre et la valeur des contrats par catégorie ainsi que les dépenses prévues étaient les suivantes :

	Nombre de contrats	Valeur (en millions $)	Dépenses (millions $)
Experts-conseils en architecture et génie	423	11	8
Nouvelles constructions	295	142	97
Entretien	558	87	95
TOTAL	1,276	240	200

Environ 50 % des contrats de CDC sont peu importants : moins de 100,000 $. Le nombre de gros projets (un million de dollars et plus) est d'environ 15 à 20 par année.

L'exécution du programme est assurée par 61 années-personnes au siège social à Ottawa, et par 212 années-personnes travaillant dans cinq bureaux régionaux : Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg et Victoria. Il y a aussi un bureau composé de 13 années-personnes qui est situé à Lahr (République fédérale d'Allemagne). La composition du personnel de CDC en février 1985 était la suivante :

Professionnels	66
Administration	11
Technique	140
Soutien	69
TOTAL	286

Contrats d'architecture et de génie

En tant qu'organisme en charge de biens immobiliers, promoteur de projets et autorité en matière de conception, le MDN est responsable de la fourniture à CDC des plans, calculs et devis pour les contrats de construction.

Le MDN décide lui-même si un projet doit être conçu par le personnel interne ou si la conception doit être donnée à contrat. Lorsque le projet est confié à l'entreprise privée, le MDN demande à CDC de passer des contrats avec les experts-conseils approuvés. CDC administre ensuite les contrats, mais la direction technique et la surveillance de la conception sont assurées par le MDN, par l'intermédiaire des Services du génie de construction du QGDN ou par les agents de génie de construction aux commandements et bases.

Les niveaux d'autorisation pour la sélection des experts-conseils sont les suivants :

CDC : jusqu'à 25,000 $
Ministère : jusqu'à 100,000 $
Conseil du Trésor : plus de 100,000 $

Les projets de plus de 100,000 $ font l'objet d'un appel de soumissions.

Pour les projets de plus de 25,000 $, les experts-conseils sont choisis par le ministre à partir des listes de noms qui lui sont soumises par CDC en consultation avec le MDN. Le processus de sélection des experts-conseils peut être très long.

Le chef de la Section des marchés d'experts-conseils, qui travaille au siège social, est responsable devant le Président de la négociation des clauses des contrats pour les services d'experts-conseils.

Contrats de construction

Après l'approbation de la conception, le MDN demande à CDC de faire un appel de soumissions pour l'exécution des contrats de construction. Contrairement aux autres sociétés de la Couronne, et même si elle n'y est pas tenue, CDC se conforme au Règlement sur les marchés de l'État. Les appels de soumissions sont faits à l'échelle nationale et, jusqu'à maintenant, ont toujours été lancés par le siège social de CDC, à Ottawa.

CDC obtient les contrats mais le Conseil du Trésor ou le MDN les approuve. Les niveaux d'autorisation pour l'approbation des contrats de construction sont les suivants :

Conseil du Trésor :	10 millions $ et plus
Ministre :	jusqu'à 10 millions $
QGDN :	jusqu'à 1 million $
Commandements du MDN :	jusqu'à 400,000 $
Bases du MDN :	jusqu'à 100,000 $

La Division du génie du siège social de CDC est responsable de l'administration des contrats de construction ainsi que des contrats de réparation et d'entretien. Ces fonctions comprennent l'appel et l'étude des soumissions, les recommandations d'adjudication, l'adjudication des

contrats et l'inspection des travaux, y compris les autorisations de paiement. Avant de lancer un appel de soumissions, CDC vérifie les projets pour s'assurer qu'ils sont réalisables et peuvent faire l'objet d'une soumission.

Les gestionnaires régionaux de CDC sont responsables de la supervision des travaux aux différents chantiers dans chaque région. Les représentants de chantier (qui sont l'équivalent des chefs de projet dans le secteur privé) sont responsables de l'inspection quotidienne des travaux et de l'administration des contrats sur le chantier. Des représentants de chantier sont nommés à chaque base où le MDN a un programme de construction important. Aux bases où les programmes sont très importants (par exemple la BFC Halifax à l'heure actuelle), il devrait y avoir quatre ou cinq représentants de chantier.

Entretien

Pour les contrats d'entretien la procédure et les autorisations sont très semblables à celles des contrats de construction. Dans la catégorie des projets d'entretien, CDC et le MDN ont également une entente permettant une accélération de la procédure d'adjudication ou un appel de soumissions restreint, principalement pour les projets d'au plus 50,000 $ et ne nécessitant qu'un seul corps de métier, avec possibilité de négociations jusqu'à 100,000 $. Dans ces cas, la surveillance des contrats est assurée par le MDN.

Relations entre CDC et le MDN

Le MDN, est gouverné par un Protocole d'accord ratifié en juin 1965 et révisé pour la dernière fois en juillet 1981. Ce protocole stipule les exigences suivantes:

a. Le Génie de construction (GC) des Forces armées canadiennes sera entièrement responsable de toute la conception. Les normes de conception seront élaborées par le personnel du Génie de construction du MDN en collaboration avec CDC.

b. Lorsque l'étendue des travaux n'est pas claire, le GC (avec l'aide de CDC) s'assurera que toutes les clarifications sont apportées.

c. CDC est entièrement responsable de l'administration de tous les contrats conclus par CDC au nom du MDN. Les normes relatives à la surveillance de l'exécution des contrats et à l'inspection des travaux sont élaborées conjointement par CDC et le GC.

d. Les personnels techniques de chaque organisme seront utilisés de manière que les plus compétents des deux organismes soient amenés à travailler sur chaque projet. Cette entente prévoit essentiellement l'échange de services plutôt que de personnel, mais cette dernière solution a été et continuera d'être adoptée lorsqu'elle sera avantageuse pour les deux organismes.

e. Dans chaque cas, il incombe au GC de s'assurer que les projets exécutés satisfont aux besoins des utilisateurs, tandis que le CDC a la responsabilité de s'assurer que les entrepreneurs respectent les contrats.

Le MDN et CDC se disent tous deux satisfaits de l'organisation actuelle du CDC et des ententes en vigueur entre les deux organismes. Selon eux, quatre principes sont importants si l'on veut bien comprendre le rôle et la responsabilité de CDC, ainsi que sa relation avec le MDN. Ces principes sont les suivants :

Spécialisation : CDC est essentiellement une agence responsable des contrats qui s'occupe des adjudications et (dans le langage du secteur privé) un chef de projet, qui assure la surveillance et le contrôle de la qualité.

Disponibilité : Étant donné qu'elle n'a qu'un seul client, CDC est capable de se concentrer sur la connaissance et la compréhension de ce client, sur la satisfaction de ses besoins et sur le respect de ses priorités.

Indépendance : Grâce à son statut d'organisme superficiellement indépendant du MDN, CDC est dans une certaine mesure protégée des pressions politiques provenant du Ministère et reliées à l'adjudication des contrats. De plus, cette situation lui permet de jouer

un rôle d'intermédiaire efficace entre les militaires d'une part, et les experts-conseils et l'industrie de la construction d'autre part.

Flexibilité : CDC et le MDN croient tous deux qu'en tant que société de la Couronne, CDC a davantage de liberté qu'un ministère pour répondre à ses clients, et pour rajuster ses effectifs (par projet ou par compétence) en fonction de la répartition géographique, du volume et de la nature de la charge de travail.

CDC et le MDN ont élaboré un processus d'administration des contrats permettant de maintenir un bon contrôle et d'éliminer presque tous les risques. Toutefois, ce processus semble coûteux. Les seuls coûts de CDC pour la surveillance des contrats de construction s'élèvent à environ 7 %.

Il n'est pas possible de quantifier le coût global de la conception des projets et de la surveillance de la construction au MDN, étant donné la complexité du processus d'approbation et d'exécution des projets, la nature de l'organisation matricielle de l'équipe des projets et l'absence de données complètes sur les coûts.

Toutefois, les rares données disponibles indiquent clairement que les coûts combinés du MDN-CDC (en pourcentage des coûts de construction) pour les projets conçus par des experts-conseils sont d'au moins 8 à 10 %, et de 13 à 16 % (selon l'ampleur et la complexité du projet) pour les projets conçus par le personnel interne. Les promoteurs du secteur privé ne s'attendent pas à payer plus de 6 à 10 % pour les mêmes services (conception, surveillance et la gestion des projets).

Bien que, en principe, distinct et indépendant du MDN, CDC est en fait étroitement liée au Ministère. Elle relève du même ministre. Son Conseil d'administration est en grande partie composé de militaires et de civils travaillant pour le Ministère (2 sous-ministres adjoints et 2 généraux). De plus, elle est financée par le Ministère.

L'analyse des effectifs de CDC en fonction de sa charge de travail confirme que ceux-ci sont ajustés en fonction du volume de travail. CDC compte sur un noyau de 260 à 290 employés, qui a atteint au cours des dernières années un sommet de 310 à 340 pendant les périodes de pointe de la

construction (15 avril au 15 novembre), soit une fluctuation de 20 à 30 %. Cette variation dans les effectifs coïncide avec une variation d'environ 7 à 17 millions de dollars dans la valeur des travaux effectués au cours d'un mois.

Cette fluctuation de l'effectif n'est pas très différente des pratiques d'emploi des ministères fédéraux qui ont recours à l'entreprise privée (TPC et Parcs Canada, par exemple). Le principal avantage de CDC est sa capacité à déployer et à redéployer le personnel, à engager et à congédier des employés beaucoup plus vite que les ministères ordinaires, tenus de respecter les règlements de la CFP.

Il faut noter qu'un grand nombre des employés permanents de CDC sont à l'emploi de la Société depuis de nombreuses années. Puisqu'ils ne sont appelés à travailler que sur les contrats du MDN et que la plupart des contrats ont relativement peu d'ampleur, il faut se poser la question de savoir si les employés les plus qualifiés et expérimentés ne sont pas parfois sous-utilisés.

Il faut aussi noter que le MDN n'utilise pas CDC pour les projets de moins de 30,000 $, pour lesquels il a plutôt recours à Approvisionnements et Services Canada. ASC prépare et adjuge le contrat, mais il n'assure pas les services d'inspection et d'administration. Ces tâches sont confiées au personnel du MDN.

Compte tenu du fait que la conception, l'administration des contrats, la gestion des projets, la mise en service des ouvrages, l'exploitation et l'entretien des ouvrages construits sont mieux exécutés lorqu'ils le sont de façon continue, en particulier pour les gros projets, d'autres ministères fédéraux ont élaboré un processus de gestion intégrée représenté par un seule autorité de gestion. Le secteur privé va aussi dans cette direction avec la création de compagnies et consortiums intégrant les services d'architecture, de génie et de construction.

Le partage des responsabilités entre le MDN et CDC peut briser la continuité à 2, voire 3 étapes cruciales : a) au passage de la conception à la construction, b) au moment de la mise en service du projet terminé et parfois, c) pendant la construction (manque de communication pour corriger les erreurs de conception). CDC et le MDN font beaucoup d'efforts pour coordonner étroitement leurs activités afin d'éliminer les ruptures dans la continuité.

Une façon d'améliorer la réaction de l'organisme au processus continu de conception et de construction consisterait à transférer la Direction générale de la construction (relevant du DG-Construction) du MDN à CDC, regroupant ainsi les services de conception, d'adjudication des contrats et de surveillance des projets dans le même organisme.

Une seconde solution consisterait à rapprocher CDC du MDN, tout en respectant les principes d'indépendance et de liberté décrits précédemment. Ce changement pourrait s'opérer par une modification de la classification de CDC (actuellement société d'État de type commercial citée à l'annexe C) de façon à en faire une société figurant à l'annexe B (corporation de département).

Par ailleurs, le Groupe d'étude n'est pas convaincu que CDC devrait continuer indéfiniment à jouer son rôle d'agence d'adjudication des contrats et de gestion des projets pour un seul client. En fin de compte, l'approche la plus économique serait de fusionner CDC et l'organisme commun de conception et de construction de TPC.

A l'heure actuelle, TPC est suffisamment occupé par les autres changements auxquels il doit faire face. Par conséquent, le Groupe d'étude propose, en attendant la solution finale, que CDC devienne une corporation de l'annexe B plutôt que de l'annexe C et qu'elle relève du ministre de Travaux publics.

OPTION

Dans la logique de la recommandation préconisant de créer une seule grande agence gouvernementale d'étude et de construction étroitement associée à la fonction de conception, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de transformer CDC, actuellement une corporation de la Couronne de l'annexe C, en corporation de l'annexe B et qu'elle ne relève plus du ministre de la Défense nationale, mais bien du ministre des Travaux publics, qui serait le ministre responsable de toute la conception et la construction.

PROGRAMME DES SERVICES DE DÉFENSE (TRAVAUX)

OBJECTIF

Exploiter, entretenir et assurer la protection incendie de tous les biens immobiliers dont le ministère de la Défense nationale a la charge.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Biens immobiliers exploités, entretenus et protégés du feu conformément aux normes du ministère de la Défense nationale.

Les bénéficiaires sont les 82,000 militaires et 36,000 employés civils du MDN, leurs familles, ainsi que les 21,000 réservistes.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la défense nationale

RESSOURCES

	1984-85	1985-86
Fonctionnement	520 millions $	526 millions $
Recettes	83 millions $	84 millions $
A.-P. militaires	2,280	2,280
civils (temps plein continu)	9,070	9,070
vacataires	1,000	1,000
total	12,350	12,350

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Le présent rapport décrit les services d'exploitation et d'entretien des biens immobiliers ainsi que les fonctions de protection incendie au sein du MDN.

Le présent rapport porte sur l'entretien et la gestion immobilière ainsi que sur les services de sécurité-incendie de locaux financées par des fonds publics ou non (le MDN fournit par exemple des services d'entretien et autres pour des biens immobiliers qui sont la propriété du personnel militaire et sont utilisés pour leurs activités sociales et commerciales. Il récupère une partie des coûts à même un fonds non public, mais les militaires gèrent eux-mêmes ce fonds qui est leur propriété).

L'exploitation, l'entretien et la protection des biens immobiliers sont gérés et exécutés aux différents commandements, aux bases et aux stations conformément aux politiques, normes et méthodes établies par le QGDN. Un système de planification des travaux d'exploitation et d'entretien est en place. Un système intégré de gestion fournit maintenant des renseignements sur l'état d'avancement des travaux et sur les coûts des projets en fonction des catégories générales de travaux. D'ici deux ou trois ans, le système permettra de fournir de meilleures données de gestion pour chaque bâtiment.

Il n'existe pas de plan d'entretien des bases semblable au plan d'aménagement des bases, mais les bases et commandements utilisent un programme triennal d'entretien fondé sur le plan d'aménagement. Ce programme n'a pas été officialisé par le QGDN. Chaque base doit soumettre annuellement un plan triennal d'entretien qui est analysé et approuvé par son commandement. Chaque projet d'entretien de plus de 400,000 $ demandant l'approbation financière du QGDN doit être présenté individuellement.

Les travaux sont effectués par 2,280 militaires et 10,070 civils (temps plein continu et vacataires). Le personnel militaire contrôle généralement la planification, la budgétisation, le respect des délais et la surveillance. Le personnel civil exécute généralement le gros de l'entretien routinier. Actuellement, la proportion de militaires et de civils varie d'une base à l'autre, selon la tradition militaire (la marine emploie traditionnellement des civils, tandis que l'aviation et l'armée utilisent davantage le personnel militaire) et selon la fonction et la catégorie (centre urbain ou région éloignée) des bases ou stations.

Environ 30 % des travaux d'exploitation et d'entretien sont confiés à l'entreprise privée, soit par l'intermédiaire de CDC (entretien, conception et projets de construction), soit par l'intermédiaire d'ASC (services de gestion immobilière et d'entretien, souvent accordés en fonction d'ententes permanentes). La proportion des travaux effectués par le personnel interne varie d'une base à l'autre, selon les facteurs mentionnés précédemment et selon le type de matériel dont disposent les bases (exemple disponibilité de matériel lourd).

La lutte contre l'incendie, les inspections de prévention-incendie et le sauvetage en cas d'écrasement sont assurés par des pompiers militaires assistés de pompiers civils. Les pompiers militaires sont affectés aux installations jugées de plus grande importance sur le plan militaire (par exemple, les services de lutte contre l'incendie sur les aércports sont à 100 % assurés par du personnel militaire).

A l'intérieur du MDN, un vaste éventail d'études techniques d'entretien et certains travaux de conception et de construction sont entrepris par l'Unité des services techniques de construction (USTC) stationnée à Winnipeg (Manitoba).

Le service du QGDN qui est chargé d'établir les politiques, méthodes et normes techniques (y compris la prévention-incendie, la lutte contre l'incendie, le sauvetage en cas d'écrasement, la mesure du rendement des services d'exploitation et d'entretien, l'information sur la gestion et la protection de l'environnement) est la Division des travaux, qui relève du Directeur général des travaux (DG-Travaux) qui fait partie de la Direction du Génie de construction.

Le DG-Travaux dispose de 74 années-personnes organisées en quatre directions; a) entretien des bases, b) services des incendies (Forces canadiennes), c) politiques de gestion (Génie de construction), d) conservation et environnement. Le DG-Travaux est également responsable de la direction et de la surveillance d'une Unité de services techniques de construction à Winnipeg et de ses 61 années-personnes. La Division des travaux doit surveiller les coûts d'exploitation et d'entretien ainsi que la conformité aux normes et politiques ministérielles sur chaque base. Afin de faciliter l'exécution de cette dernière tâche, le DG-Travaux effectue généralement des évaluations de

fonctionnement et d'entretien pour un commandement ou une base par année.

Pour son budget d'entretien des bâtiments, le ministère de la Défense nationale consacre 1.8 % de la valeur de remplacement de ses bâtiments. Toutefois, les budgets réels des dernières années ont été financés à un niveau inférieur, environ 1.4 %. Les effets, s'il y en a, de cette diminution sur l'état de l'inventaire ne sont pas connus; toutefois des représentants du MDN ont déclaré que les conditions ont tendance à varier quelque peu d'une base à l'autre et selon la fonction des installations.

Au MDN, la conception et la construction sont basées sur une durée de vie utile de 50 ans, c'est-à-dire que le Ministère tente d'inclure dans son analyse des projets les coûts globaux de la conception et de la construction d'infrastructures d'une qualité et d'une durabilité suffisantes pour une durée de 50 ans, y compris tous les coûts d'exploitation, d'entretien et des réparations périodiques.

De plus, le Ministère prend actuellement des mesures pour faire participer la Division des travaux (ou ses équivalents locaux) aux étapes de la définition des besoins et de la conception de tous les projets de construction, afin de tenir bien compte de tous les aspects de l'exploitation et de l'entretien, ce qui n'a pas toujours été le cas.

Cette approche permet au Ministère d'analyser des compromis possibles entre, d'une part, une conception et une construction de qualité supérieure et donc des coûts d'élaboration supérieurs et, d'autre part, des coûts d'exploitation et d'entretien inférieurs et donc un niveau supérieur d'efficacité opérationnelle.

Bien que le DG-Travaux soit responsable, de par sa fonction, de l'exploitation et de l'entretien, la répartition des responsabilités pour le nettoyage constitue une exception notable à cette règle. Le DG-Travaux est responsable de tous les contrats de nettoyage (8 millions de dollars par année), mais le nettoyage par le personnel interne est sous la responsabilité de SMA-Personnel) ou sous le contrôle opérationnel de l'officier administrateur de la base. Le SMA-Personnel a la responsabilité fonctionnelle d'un personnel de nettoyage de 2,600 civils engagés à temps plein et représentant une masse salariale estimée à

48 millions de dollars. Ces employés sont inclus dans le profil des ressources de cette évaluation.

Comme nous l'avons dit, le gros de l'entretien est effectué par des civils. Ceux-ci sont engagés par l'intermédiaire des centres d'emploi du Canada. Le MDN recrute, dans la mesure du possible, des employés civils qui ont un certificat provincial de compétence. Ce personnel compte peu de jeunes et on prévoit que le nombre de départs à la retraite atteindra un sommet au coûrs des deux ou trois prochaines années.

Le MDN ne consacre pas autant d'efforts à la formation et à la planification des carrières dans le cas de ses employés civils que dans celui de son personnel militaire. Le Vérificateur général a mentionné que le nombre et la composition du personnel civil ne sont généralement pas déterminés en fonction des besoins militaires actuels ou futurs. Toutefois, dans le GC, les employés civils ayant de nombreuses années de service assurent une continuité qui atténue l'inconvénient des rotations parmi les militaires.

Au cours de la dernière année pour laquelle on dispose de statistiques (1983-1984), le nombre d'années-personnes utilisées par le MDN pour le GC a été inférieur de 312 aux chiffres autorisés (6,470 utilisés sur 6,782 autorisés). Les frais de gestion des bases et stations et les frais généraux de production, à l'exclusion des frais généraux du QGDN et des commandements, représentaient 19 % des dépenses réelles, y compris les salaires.

OBSERVATIONS

D'après les données disponibles, il semble que la conduite des opérations du MDN pour des services d'exploitation et d'entretien est saine et que l'état général actuel de l'inventaire du MDN est assez bon, avec certaines variantes d'une base à une autre. Il y a, toutefois, un manque de données sur les coûts et le rendement pour chaque bâtiment ou installation, ce qui nous empêche de tirer des conclusions sur l'ensemble de la gestion du MDN ou de faire des comparaisons entre les normes du MDN et du secteur privé. Le MDN est en train d'améliorer son Système d'information sur la gestion, Génie de construction (SIGGC), mais il faudra plusieurs années avant que la base de données nécessaire soit en place.

Le MDN n'a jamais respecté sa propre formule de financement pour l'entretien. Il n'y a jamais eu non plus d'essais empiriques de cette formule par rapport à des niveaux réels; il est donc impossible de conclure que les ressources allouées à l'entretien sont suffisantes. Bien que rien n'indique que l'état de l'inventaire se détériore, un manque de fonds dans ce domaine risque de causer une détérioration au cours des années à venir.

En général, le QGDN n'accorde pas autant d'attention à l'aspect exploitation et entretien de l'inventaire qu'à l'aspect des immobilisations dans les activités du Génie de construction. Il semble plutôt que les contrôles du Ministère soient resserrés (ou relâchés) assez arbitrairement pour régler des problèmes, par exemple pour éliminer les possibilités d'un entretien excessif, ou pour réparer des défectuosités.

Le MDN ne semble pas gérer son personnel civil de GC aussi efficacement que son personnel militaire, ni ne semble déterminer ses besoins en ressources civiles en fonction des exigences opérationnelles des militaires. Le Ministère dit que ces considérations seront prises en compte dans le processus de planification normative qui définira de façon plus détaillée le rôle des civils dans les structures en temps de guerre et en temps de paix.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de demander au MDN d'augmenter le recours à l'entreprise privée pour les services d'exploitation et d'entretien. Il faut viser à éliminer tout l'entretien effectué par le personnel civil interne du MDN, à l'exception des travaux qui peuvent être justifiés par les exigences opérationnelles militaires. L'atteinte de cet objectif pourrait être graduelle et devrait tenir compte des départs naturels.

Le MDN devrait évaluer à quel point on pourrait rationaliser les services d'incendie et autres services immobiliers de type municipal entre les bases ou stations et les municipalités environnantes ou voisines; il devrait aussi élaborer et appliquer un plan triennal de rationalisation.

Il faudrait évaluer la validité de la formule de financement de l'entretien et les éventuelles conséquences du niveau de financement actuel.

Les services du Génie de construction du QGDN devraient poursuivre leurs efforts afin de compléter aussitôt que possible l'élaboration du SIGGC et d'établir une base de données répertoriant chaque bâtiment ou structure.

ANNEXE A

PROGRAMME DES SERVICES DE DÉFENSE DU MDN

Exploitation et entretien des biens immobiliers (1983-1984)

STATISTIQUES DU PERSONNEL POUR LES BASES ET LES STATIONS

Catégorie	Militaires		Civils		Total	
	Auto.	Réel	Auto.	Réel	Auto.	Réel
Effectifs						
Tech. et admin.	799	787	1,288	1,185	2,087	1,972
Exploitation	266	255	1,392	1,336	1,658	1,591
Pompiers	574	610	690	686	1,264	1,296
Ouvriers	408	429	3,412	3,263	3,820	3,692
Nettoyeurs				2,600		2,600
Sous-total	2,047	2,081	6,782	9,070	8,829	11,351
Vacataires				1,068		1,068
TOTAL		2,081		10,138		12,419

Définitions : Catégorie de personnel

a. **Soutien technique et administratif** - désigne le personnel civil et militaire travaillant dans les bureaux des services de génie, des besoins, de l'administration et des services publics à l'appui des activités du GC.

b. **Opérateurs** - désigne généralement les personnes qui participent directement aux opérations quotidiennes des installations d'épuration d'eau, de traitement des eaux usées, des centrales électriques et des chaufferies.

c. **Pompiers** - Cette catégorie s'applique strictement aux personnes engagées en tant que pompiers.

d. **Ouvriers** - Cette catégorie comprend les personnes employées dans les différents ateliers spécialisés de la section GC de chaque base, tels que l'atelier de menuiserie, l'atelier de plomberie, etc. Ces personnes assurent le soutien aux opérations d'entretien routinier de la base et sont aussi employées sur les projets financés par la base.

e. **Nettoyeurs** - Employés civils exerçant un emploi à temps plein continu sous la direction des officiers administratifs des bases, qui relèvent du SMA-Personnel.

Vacataires

a. Ces employés civils sont nommés pour une période déterminée. L'engagement se fait localement par l'intermédiaire de l'officier responsable du personnel civil.

b. Des employés peuvent être nommés pour une période déterminée par le GC dans les conditions suivantes :

1. pour l'exécution de projets de GC approuvés pour lesquels le recours au contrat n'est pas pratique, pourvu que l'embauchage de ces employés supplémentaires ait été inclus dans le devis financier du projet;

2. pour préparer les calculs, coûts, plans, devis ou listes de matériaux entrant directement dans les projets de GC;

3. pour des activités pour lesquelles l'utilisation de personnel nommé pour une période déterminée est autorisée par la haute direction; et

4. pour augmenter les effectifs pour des activités saisonnières ou pour des périodes de surcharge de travail.

PROGRAMME DES SERVICES DE DÉFENSE (IMMEUBLES ET SERVICES PUBLICS)

OBJECTIF

Fournir les services immobiliers de soutien à la gestion des biens immobiliers du MDN.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Acquisition de propriétés, répertoires immobiliers, aliénation de biens immobiliers, ententes avec les municipalités ou des compagnies de services publics.

Les bénéficiaires de ces résultats sont les 82,000 militaires et 36,000 employés civils des Forces canadiennes et leurs familles.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la défense nationale.

RESSOURCES (DG-Immeubles et services publics seulement)

		1985-86
Fonctionnement		1.3 million $
Années-personnes	civils	29
	militaires	3

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Les activités décrites dans le présent rapport sont les activités des services de l'immobilier qui sont effectuées au QGDN et localement en soutien à la gestion immobilière.

Bien que l'inventaire des biens immobiliers du MDN soit relativement stable, le Ministère a parfois besoin d'acquérir de nouvelles propriétés (par achat ou location) et d'aliéner certains biens excédentaires.

L'emplacement de nombreuses installations du MDN a été déterminé avant et pendant la Deuxième Guerre mondiale et au cours des années cinquante. Certaines installations qui étaient à l'origine éloignées et isolées des communautés et services urbains y sont maintenant reliées ou en font partie. Le MDN achète de plus en plus aux municipalités les services publics qu'il devait initialement se fournir à lui-même.

La responsabilité fonctionnelle de ces services immobiliers incombe à la Division des immeubles et services publics de la Direction du Génie de construction au QGDN. Le Directeur général des immeubles et services publics est chargé de tenir un répertoire immobilier ainsi qu'une banque de données sur l'inventaire de biens immobiliers que le MDN possède ou occupe afin :

- d'acheter ou de louer des biens immobiliers pour le compte du MDN;

- de gérer tous les contrats de services publics et municipaux de plus de 25,000 $; et

- d'administrer le programme de zonage des aérodromes militaires (activité surtout occasionnelle).

L'une des tâches associées à la tenue d'un inventaire du DG-Immeubles et services publics consiste à organiser une estimation annuelle de la valeur de remplacement de l'inventaire global. Cette estimation est faite par les services de GC locaux pour chaque installation. Ces chiffres sont ensuite compilés par station, par base et par commandement pour donner le total national qui est utilisé pour les affectations de ressources. L'acquisition des biens immobiliers est une activité plutôt imprévisible et sporadique. Actuellement, par exemple, le DG-Immeubles et services publics passe 50 % de son temps sur trois dossiers immobiliers : Calgary, Downsview et Cold Lake.

En plus de négocier les achats de terrains et immeubles, le DG-Immeubles et services publics organise les locations pour le logement et, à l'occasion, a obtenu des baux normalement négociés par TPC lorsque ce dernier n'était pas capable d'agir en temps voulu.

En ce qui concerne les contrats de services publics avec les municipalités, le MDN a tendance à en transférer la responsabilité aux municipalités dans la mesure du

possible. Actuellement, le DG-Immeubles et services publics négocie avec Calgary, London, Edmonton et cinq autres municipalités afin de leur confier toutes les infrastructures de type municipal.

Le DG-Immeubles et services publics a un personnel de 32 années-personnes au QGDN, presque tous des civils. Il se subdivise en trois directions générales : a) Biens immobiliers; b) Répertoire immobilier et services juridiques; et c) Services publics et municipaux.

Le contrôle opérationnel et l'administration de ces activités au niveau du commandement et de la base incombent aux Chefs du Génie de construction des commandements et au Chefs du Génie de construction des bases. Ils sont assistés dans l'exécution de ces tâches par les officiers chargés des immeubles de la région et les officiers chargés des immeubles de la base.

OBSERVATIONS

L'acquisition et la location de biens immobiliers sont des services qui n'ont pas un caractère particulièrement militaire et qui devraient être confiés à l'agence des services immobiliers: Travaux publics Canada.

Les autres fonctions du DG-Immeubles et services publics (tenue à jour de l'inventaire et administration des contrats de services publics et municipaux) devraient être confiées respectivement au DG-Logement et au DG-Travaux.

OPTIONS

La fonction d'acquisition des biens immobiliers du DG-Immeubles et services publics n'étant pas une activité de nature particulièrement militaire et faisant double emploi avec le service fourni par l'agence des services communs (TPC), cette fonction devrait être confiée à TPC. Le Groupe d'étude recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage de demander au MDN d'utiliser TPC pour l'acquisition de ses biens immobiliers.

En tant qu'activités faisant partie intégrante de la fonction de planification et de gestion des programmes du

DG-Logement, la tenue à jour du répertoire immobilier et la gestion des contrats de services publics et municipaux devraient être transférées du DG-Immeubles et services publics au DG-Logement.

Il faudrait demander au MDN d'élaborer et d'appliquer un plan afin d'accélérer et de compléter le transfert des services publics et municipaux aux gouvernements locaux et à leurs agences.

QUARTIER GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE

OBJECTIF

Un quartier général de la Défense nationale (QGDN) satisfaisant aux exigences opérationnelles du MDN et respectant la stratégie gouvernementale des locaux dans la région de la Capitale nationale.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Le bénéficiaire direct est le ministère de la Défense nationale. Le gouvernement du Canada serait également un bénéficiaire indirect de la réalisation d'un QGDN efficace en raison de la rationalisation de l'inventaire immobilier qui pourrait survenir dans la région de la Capitale nationale.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les travaux publics. Loi sur la défense nationale.

RESSOURCES

Les locaux actuels du QGDN (263,000 mètres carrés de superficie) sont fournis au MDN par TPC dans le cadre du Programme des locaux de TPC pour un loyer fictif de 43 millions de dollars en 1985-1986.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Actuellement le MDN occupe totalement ou en partie 32 bâtiments dispersés dans toute la région de la Capitale nationale, dont 21 bâtiments sont loués au secteur privé et 11 sont des propriétés de la Couronne (à l'exclusion de la BFC Ottawa, qui est la propriété du MDN).

Des années 1940 aux années 1960, le Quartier général de la Défense nationale était en partie logé dans les édifices A, B et C du Carré Cartier, le reste des effectifs étant disséminé dans toute la région d'Ottawa. Cette mauvaise

organisation et la qualité médiocre des locaux administratifs ont amené le Ministère et le gouvernement à planifier en 1967 un complexe sur les Plaines Le Breton. Toutefois, en 1969, le Ministère a été avisé qu'il occuperait plutôt le bâtiment plus petit du 101,promenade Colonel By, alors en construction pour Transports Canada. Il a aménagé dans ce nouvel édifice en 1973, mais moins de la moitié du personnel du QGDN a pu y être logé. Le reste du personnel a été dispersé dans quelque 25 bâtiments à Ottawa et à Rockcliffe.

La décision prise par le gouvernement en 1970 de s'installer à Hull a créé un surplus de locaux administratifs au centre-ville d'Ottawa en 1978. Le MDN a été approché et était d'accord pour occuper certains de ces locaux en déménageant la plus grande partie de ses effectifs de Rockcliffe, à condition que le Ministère soit autorisé à se regrouper dans deux ou trois grands édifices, y compris la Tour du Centenaire. Ce regroupement ne s'est pas fait. On a plutôt dispersé le MDN dans différents édifices du centre-ville. En 1982, alors que le déménagement était à moitié complété, on a forcé le MDN à s'arrêter. Mais il ne restait plus de locaux à louer car la situation avait changé radicalement, les loyers au centre-ville avaient monté en flèche (de plus de 200 % dans certains cas) et il y avait une pénurie de locaux administratifs appropriés.

C'est à cette époque (1982) que le président du Conseil du Trésor a recommandé au Ministre de déménager le MDN dans un complexe permanent spécialement conçu pour le quartier général, à l'extérieur du centre-ville, en raison des coûts élevés de location dans la région d'Ottawa-Hull. Le Ministre s'est dit d'accord et un groupe de travail a été mis sur pied au MDN pour étudier différentes possibilités, y compris des emplacements tels que Rockcliffe, Uplands ou d'autres endroits en périphérie.

Les locaux actuellement très dispersés du QGDN ne sont pas efficaces sur le plan opérationnel, ne permettent pas des liaisons de communications sûres ni l'utilisation complète des systèmes d'information et laissent le QGDN vulnérable face au terrorisme. Il est donc nécessaire que le MDN demande à son groupe de travail d'étudier les possibilités d'un complexe de regroupement.

Toutefois, le problème va bien au-delà du MDN; il affecte aussi le Conseil du Trésor, en tant que gestionnaire général du gouvernement, et Travaux publics Canada, en tant

que fournisseur actuel des locaux administratifs et autres dans la région de la Capitale nationale. Pourtant le MDN n'a consulté ni l'un ni l'autre de ces organismes jusqu'à maintenant.

Un nouveau QGDN situé à l'extérieur du centre d'Ottawa-Hull est vu par TPC et par le Groupe d'étude comme l'une des solutions, et même l'unique solution permettant de rationaliser l'inventaire des bureaux administratifs du gouvernement dans la RCN.

En déménageant le MDN de ses locaux loués du centre-ville, les propriétés de la Couronne dans la Capitale nationale augmenteraient et le gouvernement aurait la liberté de renouveler, remplacer ou ne pas renouveler des baux, selon le cas. Ce déménagement donnerait également l'occasion à d'autres grands ministères de se regrouper; par exemple, Transports Canada pourrait quitter ses locaux loués de Place de Ville et s'installer au 101, Colonel By.

L'analyse préliminaire du futur complexe indique qu'on réalisera des économies à long terme sur les locaux par rapport à la situation actuelle.

La source de financement du nouveau QGDN devra être évaluée. Actuellement, TPC est la source de financement pour tous les locaux (administratifs et autres) dans la RCN. Le Groupe d'étude recommande que les capitaux pour les locaux à destination unique ou particulière (non administrative) soient transférés de TPC au ministère initiateur du projet; les fonds pour les projets d'immeubles polyvalents resteraient entre les mains de TPC.

Puisqu'un nouveau QDGN serait essentiellement un complexe administratif, on pourrait réclamer que le financement vienne par l'intermédiaire de TPC, surtout à cause de la rationalisation de l'inventaire des biens immobiliers que cela entraînerait. Si, toutefois, le QGDN n'était pas considéré comme un projet de locaux administratifs, le MDN devrait obtenir le financement directement du Conseil du Trésor. Dans un cas comme dans l'autre, la source de financement ne devrait pas faire obstacle au projet.

Le Groupe d'étude favorise l'analyse des possibilités de construction d'un nouveau complexe regroupant tout le QGDN, construit par étapes dans la RCN, mais à l'extérieur du centre d'Ottawa-Hull.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'inclure dans le groupe du MDN qui analyse la possibilité d'un nouveau QGDN des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor et de TPC. Le MDN et TPC devraient soumettre au Cabinet d'ici un an les possibilités de construction d'un nouveau QGDN à l'intérieur de la RCN mais à l'extérieur du centre d'Ottawa-Hull.

Le MDN devrait justifier auprès du Conseil du Trésor les besoins à long terme du QGDN en vue de son agrandissement par étapes. TPC devrait être chargé de la conception et de l'adjudication des contrats de construction pour le projet et le MDN devrait fournir le gestionnaire du projet.

TPC devrait planifier la rationalisation de l'inventaire de biens immobiliers de la RCN autour de la réalisation par étapes du nouveau QGDN.

SECTION 14 - AFFAIRES EXTÉRIEURES

BIENS IMMOBILIERS À L'ÉTRANGER

Affaires extérieures Canada

OBJECTIF

Fournir de la manière la plus efficace possible des locaux à l'étranger.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Affaires extérieures Canada assume la charge et l'exploitation de résidences officielles, de chancelleries (locaux administratifs) et de logements pour son personnel dans 119 missions réparties dans 90 pays. Les bénéficiaires directs de ce programme sont les représentants du Canada à l'étranger. Les bénéficiaires indirects sont tous les Canadiens établis ou voyageant à l'étranger.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur le ministère des Affaires extérieures ne confère aucun pouvoir en matière de contrôle, de gestion et d'administration de biens immobiliers.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	15,800	16,500
Dépenses d'immobilisations	47,700	43,400
Recettes	10,200	11,000
Années-personnes	309	311

BIENS IMMOBILIERS

Nombre de bâtiments	646
Coût de remplacement estimatif	800 millions $

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La Direction générale des biens d'Affaires extérieures Canada (AEC) a été mise sur pied en 1975 pour satisfaire aux besoins en biens immobiliers du ministère dans ses opérations à l'étranger et répondre à la nécessité de réaliser, à long terme, des économies sur la location en devenant propriétaire d'une partie importante des locaux administratifs et des logements.

La Direction générale des biens remplit les fonctions suivantes : gestion de l'inventaire de biens immobiliers, acquisition de biens, évaluation immobilière, administration et aménagement des biens immobiliers, architecture, génie, construction et aliénation de biens immobiliers.

Le tableau qui suit indique les biens immobiliers gérés.

Description	Propriété de la Couronne	Location par la Couronne	Location privée	Total
Résidences officielles	75	45	1	121
Chancelleries :	40	120	0	160
Logements des employés :	439	1,287	326	2,952
Autres :	80	117	0	197
Terrains non construits :	12	4	0	16
TOTAL :	646	1,573	327	2,546

Le directeur général de la Direction générale des biens, qui relève du sous-ministre adjoint, Administration, est autorisé à utiliser 309 années-personnes. Sur ce nombre, 273 années-personnes sont consacrées à la gestion immobilière et les 36 autres à la fourniture et au transport du matériel. Sur les 273 années-personnes de l'immobilier, 102 se trouvent à l'administration centrale, cinq au bureau du directeur général, 22 à la Direction des politiques et des services consultatifs et 75 à la Direction de l'acquisition des biens et de l'aménagement, dont huit sont des architectes, quatre des ingénieurs, 18 des spécialistes en acquisition de biens immobiliers et huit des décorateurs.

Le soutien technique à l'étranger est assuré par 171 années-personnes. Les ouvriers sont engagés sur place. Dans les grandes missions diplomatiques telles que Londres, la Nouvelle-Delhi et Washington, les travaux d'entretien sont sous la responsabilité d'un gestionnaire de mission qui peut être un officier détaché par le ministère de la Défense nationale. D'autres spécialistes provenant d'Environnement Canada, de Travaux publics Canada et du ministère de la Défense nationale sont également détachés à l'étranger au besoin.

OBSERVATIONS

Bien qu'Affaires extérieures Canada achète et gère des biens immobiliers à l'étranger depuis un certain nombre d'années, la Loi sur le ministère des Affaires extérieures ne confie pas la charge de biens immobiliers au Secrétariat d'État aux Affaires extérieures. Faute d'un document habilitant précis, cette charge incombe à Travaux publics Canada.

Depuis 1975, environ 75 millions de dollars ont été affectés à l'achat de biens immobiliers. Au cours de la même période, les dépenses de location ont été réduites d'environ 30 millions de dollars. L'acquisition de biens immobiliers par la Couronne a permis d'obtenir des installations plus sûres et reflétant davantage la présence canadienne.

Le plan d'immobilisations à long terme d'AEC vise l'acquisition de toutes les chancelleries et de toutes les résidences officielles, ainsi que de 70 % des logements du personnel. Ce pourcentage semble assez élevé étant donné que le statut diplomatique du Canada peut changer dans certains pays. Étant donné le roulement important du personnel à l'étranger, il faut considérer le fait que les logements achetés pour des familles nombreuses ne conviennent pas toujours aux célibataires, et vice versa.

La responsabilité de la gestion immobilière est répartie entre le directeur général de la Direction générale des biens et les chargés de mission qui gèrent les ambassades et consulats à l'étranger. La Direction générale examine les demandes de locaux et les contrôles exercés par les hauts fonctionnaires à l'étranger. Cette fonction est reprise par le Conseil du Trésor.

La Direction générale a établi des normes pour les résidences officielles qui ont été approuvées par le Conseil du Trésor il y a trois ans. Il y a trois catégories de résidences officielles selon l'importance des réceptions et du pays hôte : la catégorie A comprend les résidences d'environ 7,000 pieds carrés, la catégorie B comprend celles de 6,000 pieds carrés et la catégorie C celles de 5,000 pieds carrés. Bien qu'il n'y ait pas de normes financières relatives à l'aménagement des locaux, la Direction générale dispose, à l'administration centrale, de décorateurs qui, avec le concours du chargé de mission, choisissent tout l'ameublement. Les frais supportés pour meubler complètement une résidence officielle de catégorie A, y compris les rénovations, sont d'environ 150,000 $ à 200,000 $.

Le chargé de mission, bien qu'il soit responsable de l'entretien des résidences officielles, est empêché de modifier les salles de représentation sans l'approbation de l'administration centrale. Tous les 10 ans, un décorateur de l'administration examine chaque résidence et des rénovations importantes sont entreprises pour un coût moyen de 40,000 $ par résidence.

Les normes relatives aux locaux administratifs et aux résidences sont basées sur les politiques du personnel qui prévoient que les employés devraient avoir des logements et un niveau de vie comparables à ceux d'Ottawa. Le ministère est en train d'élaborer des normes relatives aux locaux qui seront comparables à celles utilisées par le gouvernement fédéral au Canada. Actuellement, les locaux administratifs et, dans de nombreux cas, les logements privés offrent un niveau de confort supérieur à ce qui est offert aux employés de la fonction publique au Canada.

AEC dépense environ 33 millions de dollars annuellement pour louer des logements pour ses employés et il en récupère environ 11 millions. Les employés ne sont pas facturés en fonction des locaux qu'ils occupent ni du coût du logement, mais plutôt selon une formule d'évaluation des loyers établie par la Société canadienne d'hypothèques et de logement. En se fondant sur le marché dans la région d'Ottawa-Hull, la SCHL détermine le coût du logement en fonction du nombre de membres de la famille et de sa catégorie de revenu. Les loyers mensuels, à l'étranger, varient entre 200 $ et un peu plus de 1,000 $.

La gestion immobilière n'est pas un sujet prioritaire pour les hauts fonctionnaires du ministère. En général, le niveau de classification du gestionnaire immobilier, à AEC, semble inférieur à celui des gestionnaires d'autres ministères. Par exemple, AEC confie à ses agents administratifs des projets de construction de plusieurs millions de dollars alors que d'autres ministères confient ces projets à des architectes et ingénieurs. Il s'ensuit une plus grande confiance dans le secteur privé et la contrevérification par le ministère est très réduite. Près de 99 % des travaux de planification et de conception sont confiés au secteur privé.

Le ministère a perdu un certain nombre de possibilités de réaliser des économies à l'étranger parce qu'il n'a pas les pouvoirs nécessaires en matière de finances, de location et d'acquisition. Pendant qu'il attend les approbations nécessaires d'Ottawa, et en particulier des organismes centraux, les bonnes affaires lui échappent.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de modifier la Loi sur le ministère des Affaires extérieures afin de confier au ministère la charge, le contrôle et la gestion des biens immobiliers à l'étranger.

Affaires extérieures Canada devrait utiliser davantage l'expertise professionnelle de Travaux publics Canada pour voir de façon professionnelle à tous les aspects de la gestion immobilière.

Le gouvernement devrait réviser ses politiques actuelles de récupération du coût des logements du personnel à l'étranger afin d'augmenter ses recettes de location.

Le gouvernement devrait étudier les avantages de la propriété, par la Couronne, des locaux administratifs, des résidences officielles et des logements des employés à l'étranger, ainsi que la quantité et la qualité de ces locaux dans le plan d'immobilisations à long terme d'Affaires extérieures Canada afin d'augmenter les économies.

SECTION 15 - PROGRAMMES RELATIFS À L'ENVIRONNEMENT

INTRODUCTION

Tout le monde sait que Parcs Canada, de loin le plus important des trois détenteurs de titres immobiliers d'Environnement Canada, s'occupe de l'exploitation des parcs nationaux et des parcs historiques. Ce que l'on sait moins, c'est que les 2,500 milles de routes et les neuf canaux qu'il administre représentent 60 % de la valeur à neuf de ses actifs immobiliers, exception faite des terrains, et que ces actifs ont accaparé 41 % de son budget d'immobilisations en 1984-1985. Manifestement, cette infrastructure de transport imposante et coûteuse, ainsi que le rôle d'administrateur municipal que joue Parcs Canada à Banff et à Jasper, dénaturent son mandat et faussent son budget. Nous sommes d'avis qu'il faut simplifier le programme Parcs Canada et qu'il est possible de réaliser de grandes économies au moyen des mesures suivantes :

- transfert, aux provinces, de la responsabilité des routes qui traversent les parcs de même que des canaux et voies navigables historiques; et
- transfert, à l'Alberta, de la responsabilité de l'administration municipale de Banff et de Jasper.

SITUATION

Au palier fédéral, c'est Environnement Canada qui possède le plus de terrains non développés - quelque 12.8 millions d'hectares. Ce ministère vient au huitième rang en ce qui a trait à l'occupation de bâtiments : environ 635,000 m^2 de surface de plancher répartis dans 5,334 bâtiments. La plupart de ces biens sont la propriété de Parcs Canada. Ses 31 parcs nationaux et 69 parcs et grands lieux historiques représentent une superficie de 12.77 millions d'hectares et ses 4,817 bâtiments totalisent 523,000 m^2 de surface de plancher.

La gestion de ces actifs considérables n'est toutefois pas centralisée. À l'administration centrale d'Environnement Canada, la Direction de la gestion des installations fournit les biens-fonds et les infrastructures nécessaires à l'activité du ministère (à l'exception de Parcs Canada). Elle remplit les fonctions de base suivantes : gestion et répartition des locaux, détermination

des besoins en matière d'immobilier et d'infrastructures, élaboration de projets. Comme elle n'emploie ni ingénieurs, ni architectes, elle doit faire impartir les travaux de génie et d'architecture ainsi que les services de construction et d'immobilier par l'entremise de TPC.

Par contre, Parcs Canada dispose de toutes les ressources nécessaires pour prendre en charge la gestion immobilière sous toutes ses facettes. Sa Direction de l'immobilier assure un service de gestion immobilière complet pour les parcs; elle fait toutefois appel à TPC ou au ministère de la Justice, selon le cas, pour la prestation d'autres services immobiliers pour l'administration courante ou lorsque la loi l'exige. La Direction du génie et de l'architecture de Parcs Canada s'occupe du soutien des programmes de Parcs Canada en matière d'architecture et de génie. À l'heure actuelle, 31 % de ce travail est confié à TPC et 28 % au secteur privé. Dans chacun des bureaux régionaux, le personnel de la Direction des marchés se charge de l'adjudication de tous les contrats de construction, d'entretien et de services d'expert-conseil.

La Commission des champs de bataille nationaux, société de la Couronne de l'annexe B qui relève du ministre de l'Environnement, exploite et entretien le parc des Champs de bataille nationaux, connu sous le nom des Plaines d'Abraham (95.1 ha), à Québec. La Commission gère neuf bâtiments, dont la surface de plancher atteint 1,599 m^2.

OBSERVATIONS

À l'examen des dépenses engagées par Parcs Canada depuis ces dernières années, il semble que le gros des ressources ait été consacré à l'acquisition et à l'aménagement de nouveaux parcs au détriment de l'entretien et du renouvellement de ses actifs. Parcs Canada évalue à environ 320 millions de dollars les travaux de renouvellement des immobilisations actuellement en souffrance. De plus, nous sommes d'avis que les coûts initiaux et les coûts à long terme de certains parcs sont trop élevés et qu'il aurait été possible de réaliser des économies considérables si l'entente de cession conclue avec la province ou le territoire concerné n'avait pas comporté la mise en place d'équipements sans rapport avec le rôle des parcs, par exemple des routes, des terrains de golf et des téléphériques. Ces types d'aménagements touristiques

devraient être construits et entretenus à l'extérieur des parcs par les provinces, les territoires ou l'entreprise privée. Malgré ces problèmes, les méthodes de planification de l'aménagement qu'emploie Parcs Canada pour les parcs déjà créés semblent des plus efficaces; elles prévoient une étude fonctionnelle complète et la participation de la haute direction à toutes les étapes.

Parcs Canada a tout à fait raison d'estimer qu'il faudrait privatiser toutes les activités qui se déroulent dans les parcs ou qui s'y rapportent mais qui s'éloignent de son mandat de sauvegarde, de préservation et de présentation. Le Groupe d'étude est d'avis que chaque fois que c'est possible, il faut accélérer la privatisation des services offerts dans les parcs; dans ceux qui sont conservés à l'état sauvage, la mise en place de tels services par Parcs Canada devrait être strictement limitée.

Les 2,500 km de routes, qui traversent les parcs ou, dans quelques cas, assurent des liaisons entre parcs, représentent une large part de l'infrastructure de Parcs Canada et accaparent une trop grande partie de son budget d'immobilisations. L'analyse du budget du Programme des parcs nationaux pour 1984-1985 révèle que les dépenses liées aux projets d'immobilisations, au poste des routes et des travaux connexes, représentent :

- 47.5 % (20.4 millions de dollars) du budget des grands travaux d'immobilisations; et
- 52.5 % (148.5 millions de dollars) du total des dépenses estimatives prévues pour l'achèvement de tous les travaux d'immobilisations énumérés.

Cédés par Transport Canada à la Direction des parcs et lieux historiques nationaux lorsqu'ils ont perdu leur importance commerciale, les canaux faussent le budget de Parcs Canada d'une façon analogue. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage le transfert aux provinces des routes qui traversent les parcs ainsi que des canaux.

Les propriétés louées à bail dans les parcs nationaux, notamment dans ceux des Rocheuses, sont matière à controverse depuis de nombreuses années. En 1990, il faudra ajuster de nouveau le montant des loyers perçus à Banff et à Jasper. Nous appuyons fortement la recommandation de Parcs Canada relative à la formation d'un comité d'examen placé

sous la présidence d'un expert-conseil en immobilier du secteur privé et réunissant des représentants de Parcs Canada, du Conseil du Trésor, du ministère de la Justice et des résidents, qui seraient chargés de proposer une méthode équitable de fixation des loyers. Le montant de ces derniers devrait reposer sur des principes d'administration éprouvés.

Sans l'avoir voulu, l'État a pris en charge l'administration des lotissements urbains de Banff et de Jasper. Ce n'est pas au gouvernement fédéral d'assumer cette responsabilité onéreuse et le gouvernement devrait envisager de prendre les mesures qui s'imposent pour la céder à l'Alberta.

Les habitants de Banff et de Jasper bénéficient de services municipaux qui sont en grande partie subventionnés par Parcs Canada. En 1983-1984, ils n'ont eu qu'à débourser 21.1 % du coût de ces services, comparativement à 46 % ailleurs en Alberta. En attendant le transfert de l'administration des lotissements urbains à la province, il faudrait appuyer les projets de Parcs Canada prévoyant l'adoption graduelle de la formule albertaine dans son intégralité.

Même si, en 1908, la création de la Commission des champs de bataille nationaux se justifiait aux fins d'acquérir, de restaurer et d'exploiter les champs de bataille historiques de Québec, aucune raison valable ne semble plus motiver aujourd'hui son existence. L'exploitation de ce parc urbain de dimensions relativement restreintes nécesssite un trop grand nombre d'années-personnes (47). Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que la Direction des parcs et lieux historiques prenne en charge les fonctions de la Commission et que le gros des activités d'exploitation et d'entretien soit sous-traité.

Rien ne semble justifier le partage de la gestion immobilière entre deux unités organisationnelles au sein du ministère de l'Environnement. La Direction de l'immobilier et la Direction du génie et de l'architecture de Parcs Canada devraient absorber la Direction de la gestion des installations et assurer ainsi la prestation des services de gestion immobilière pour l'ensemble du ministère.

Au poste de la gestion immobilière, Environnement Canada peut réaliser d'importantes économies et s'éviter bien des dépenses en prenant les mesures suivantes :

- transfert, aux provinces, de toutes les responsabilités concernant la construction, l'exploitation et l'entretien des routes qui traversent les parcs, des autres routes, ainsi que des canaux et des voies navigables historiques;
- transfert, à la province de l'Alberta, de la responsabilité de l'administration de Banff et de Jasper;
- hausse progressive, à Banff et à Jasper, des droits imposés pour les services municipaux, jusqu'à concurrence de la formule de 46 % des coûts, en vigueur en Alberta, en attendant le transfert de l'administration de ces lotissements urbains à la province;
- accroissement et accélération de la privatisation des services d'accueil dans les parcs nationaux et les parcs historiques;
- mise en place d'un mécanisme permettant de fixer des loyers acceptables et justes pour les propriétés louées à bail dans les parcs;
- élimination de la Commission des champs de bataille nationaux et transfert de ses responsabilités à la Direction des parcs et lieux historiques nationaux; et
- centralisation de la gestion immobilière au ministère.

Toutefois, le ministère ne peut réaliser seul ces économies d'envergure. Pour y arriver, il faudra que des négociations soient entreprises dès que possible entre l'État et les provinces.

PARCS CANADA

Environnement Canada

OBJECTIF

L'objectif de Parcs Canada consiste à acquérir et à aménager des aires représentatives du pays à l'usage du public tout en les préservant dans leur état naturel, et à sauvegarder, à restaurer et à exploiter des lieux et des ouvrages - y compris des canaux - d'importance historique nationale. Les services immobiliers de Parcs Canada sont axés sur cet objectif.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Parcs Canada "possède" et exploite 31 parcs nationaux ainsi que 69 parcs et grands lieux historiques. À ce jour, il a apposé plus de 1,000 plaques commémoratives qui soulignent l'importance de personnages, d'endroits et d'événements dans l'histoire du pays. Les bénéficiaires sont les collectivités où sont aménagées ces installations ainsi que les millions de Canadiens et de touristes étrangers qui les visitent chaque année.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les lieux et monuments historiques, S.R.C., 1970, c.H-6.
Loi sur les parcs nationaux, S.R.C., 1970, c.N-13.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-1985	1985-1986
Dépenses de fonctionnement	56,387	55,174
Recettes	7,854	8,200
Immobilisations	70,633	60,049
Années-personnes	1,672	1,598

ACTIFS IMMOBILIERS

Terrains - 12.77 millions d'hectares
Bâtiments - 4,817
Surface de plancher brute - 472,796 m^2 détenus en propre, dont 16,396 m^2 exploités et entretenus par des locataires ou des concessionnaires
- 49,625 m^2 de locaux à bureaux fournis par TPC

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Selon les chiffres de Parcs Canada pour 1982-1983, ses actifs autres que les terrains, dont la valeur à neuf estimative s'établit à 3.6 milliards de dollars, se subdivisent ainsi :

- routes (y compris quelque 2,500 km de grandes routes principales représentant le gros de l'actif) - 37.7 %;
- ouvrages de navigation (principalement des canaux) - 21.9 %;
- lieux historiques - 17 %
- terrains - 6.6 %;
- bâtiments - 6.3 %;
- services publics - 5 %;
- ponts - 3.6 %.

À Parcs Canada, la gestion immobilière relève du directeur général de la Gestion du Programme, qui est comptable au sous-ministre adjoint chargé de Parcs Canada. Deux directions de la Direction générale de la gestion du Programme s'occupent principalement de gestion immobilière : la Direction du génie et de l'architecture et la Direction de l'immobilier. Elles bénéficient du soutien de la Direction des marchés et reçoivent conseils et directives de la Direction de la planification et de l'analyse du Programme.

Direction du génie et de l'architecture. Les années-personnes de cette direction se répartissent comme suit : 65 à l'administration centrale, 200 au total dans les cinq bureaux régionaux (Calgary, Winnipeg, Cornwall, Québec, Halifax); et environ 1,300 pour les travaux généraux des 100 parcs et lieux d'importance,

surtout des travaux d'exploitation et d'entretien et de petits travaux de construction locaux. À l'administration centrale, la Direction du génie et de l'architecture (DGA) remplit les fonctions suivantes :

- direction fonctionnelle et vérification de l'activité des employés régionaux de la DGA, qui relèvent des directeurs régionaux;
- prestation de services de génie et d'architecture aux régions, notamment en ce qui concerne les canaux et la restauration;
- prestation, à titre gratuit, de services de dessins et de conception de travaux de restauration à TPC pour ses bâtiments à valeur patrimoniale (ex. : restauration de l'édifice de l'Est);
- gestion de projets, y compris participation aux premières étapes de planification des projets et des programmes;
- perfectionnement des employés de la DGA.

À l'heure actuelle, les activités de la DGA se répartissent comme suit :

- Administration centrale - 7 %
- Régions - 34 %
- TPC (presque exclusivement des travaux de voirie, quelques travaux de dragage et de protection des berges, mais à toutes fins utiles pas de travaux dans les parcs) - 31 %
- Experts-conseils - 28 % (la plupart embauchés par les régions)

Vu l'importance du programme de renouvellement que doit réaliser le Ministère, on vise, pour les régions, l'impartition de 80 % des travaux de conception. Cette mesure devrait permettre au personnel de conserver suffisamment de travail pour ne pas perdre la main et de se consacrer surtout à la gestion des projets. Dans les régions, c'est la Direction des marchés qui s'occupe d'adjuger tous les marchés de construction, d'entretien et de services conseils.

Direction de l'immobilier. À l'instar de la Direction du génie et de l'architecture, la Direction de l'immobilier agit à titre d'organisme fonctionnel de l'administration centrale; elle exerce une autorité fonctionnelle, non pas hiérarchique, sur les régions. Elle dispose de 47

années-personnes, soit 18 à l'administration centrale et 29 dans les régions. L'Ontario et l'Ouest, où se présentent la vaste majorité des problèmes d'ordre immobilier, se partagent le gros des années-personnes régionales : 11 et 14. Le rôle de la Direction consiste à administrer les actifs immobiliers de Parcs Canada et à agir à titre consultatif en cette matière. Ses principales responsabilités sont les suivantes :

- élaboration et révision de politiques, de lignes directrices et de marches à suivre en matière d'immobilier et examen des projets du Ministère pour vérifier s'ils s'y conforment;
- recherche concernant les titres de propriété des terres, y compris les terres fédérales, celles de l'Artillerie et celles de l'Amirauté;
- tenue de dossiers sur les biens immobiliers et entrée de données dans le Répertoire immobilier central;
- négociation, examen et justification de l'acquisition et de l'aliénation de terrains, et formulation de recommandations en cette matière (même si la Direction, dans presque tous les cas, procède elle-même à l'acquisition de ses propriétés, leur aliénation s'opère habituellement par l'entremise de TPC);
- prise de dispositions concernant les évaluations, l'arpentage et la nomination d'agents (par l'entremise de TPC et du ministère de la Justice Canada);
- détermination des redevances payables à la Couronne (loyers, tarifs, droits) en conformité d'ententes immobilières; administration et mise en oeuvre de ces ententes;
- coordination des activités relatives à la proclamation des nouveaux parcs nationaux et création officielle des parcs historiques nationaux.

La Direction assure essentiellement la prestation de toute la gamme des services immobiliers pour les parcs. TPC et le ministère de la Justice Canada assurent d'autres services immobiliers aux fins de l'administration courante, selon les besoins.

OBSERVATIONS

À l'examen des dépenses engagées par Parcs Canada ces dernières années, il apparaît qu'en raison de son mandat

approuvé par le Cabinet (faire passer le nombre de parcs nationaux de 31 à 50), il a concentré le gros de ses efforts sur les acquisitions et les travaux d'aménagement, au détriment de l'entretien et du renouvellement des actifs. Vers la fin de 1984, des compressions budgétaires l'ont obligé à revoir cette approche. Pour l'instant, il semble bien que le programme d'acquisitions et d'aménagement sera interrompu ou considérablement réduit et que Parcs Canada s'occupera davantage du renouvellement de ses immobilisations. Selon les estimations de Parcs Canada, le retard accumulé à ce chapitre équivaut à quelque 320 millions de dollars.

Même si le mandat du Groupe d'étude n'englobe pas les méthodes de détermination des formes de relief qu'il faut préserver, protéger et aménager, nous touchons là au point essentiel de la question de la gestion immobilière. Des observations nous portent à croire que le coût initial et le coût à long terme de certains parcs sont trop élevés et qu'on aurait pu réaliser des économies considérables si les ententes de cession conclues avec les provinces ou les territoires n'avaient pas prévu l'aménagement d'installations sans rapport avec la mission des parcs, par exemple des routes, des terrains de golf et des téléphériques. Ces aménagements touristiques ajoutés sur les instances des provinces devraient plutôt être construits à l'extérieur des parcs par ces dernières ou par l'entreprise privée. Cette question sera portée à l'attention du Groupe d'étude chargé de l'examen des programmes d'Environnement Canada (à titre d'exemple, mentionnons le parc national du Gros-Morne).

La planification de l'aménagement des parcs semble s'effectuer d'une façon très efficace. Elle s'articule autour des deux éléments suivants:

a. **Énoncé des objectifs du parc.** Il s'agit du principal document de planification qui détermine si le parc sera surtout laissé à l'état sauvage, s'il sera principalement à vocation touristique, ou bien s'il se situera entre ces deux extrêmes. C'est toujours ce document clé qui oriente la planification des aménagements.

b. **Plan d'aménagement du parc.** Ce plan, qui porte sur une période de 15 ans, repose sur l'énoncé des objectifs du parc ainsi que sur les ententes de

qu'on aurait pu réaliser des économies considérables si les ententes de cession conclues avec les provinces ou les territoires n'avaient pas prévu l'aménagement d'installations sans rapport avec la mission des parcs, par exemple des routes, des terrains de golf et des téléphériques. Ces aménagements touristiques ajoutés sur les instances des provinces devraient plutôt être construits à l'extérieur des parcs par ces dernières ou par l'entreprise privée. Cette question sera portée à l'attention du Groupe d'étude chargé des programmes d'Environnement Canada (à titre d'exemple, mentionnons le parc national du Gros-Morne).

La planification de l'aménagement des parcs semble s'effectuer d'une façon très efficace. Elle s'articule autour des deux éléments suivants:

a. **Énoncé des objectifs du parc.** Il s'agit du principal document de planification qui détermine si le parc sera surtout laissé à l'état sauvage, s'il sera principalement à vocation touristique, ou bien s'il se situera entre ces deux extrêmes. C'est toujours ce document clé qui oriente la planification des aménagements.

b. **Plan d'aménagement du parc.** Ce plan, qui porte sur une période de 15 ans, repose sur l'énoncé des objectifs du parc ainsi que sur les ententes de cession conclues avec la province ou le territoire concerné. On évalue le coût des projets prévus pour les 5 premières années selon une estimation de catégorie "D" (évaluation sommaire); cette évaluation est rectifiée chaque année. Tous les cinq ans, la haute direction procède à la révision des plans.

Les plans d'aménagement doivent comporter tous les grands projets d'immobilisations ou de renouvellement des immobilisations. La haute direction participe pleinement à l'élaboration de ces derniers, depuis l'exposé provisoire des besoins jusqu'à l'approbation définitive, en procédant à des examens fonctionnels et en autorisant chacune des étapes. Ce sont d'abord les bureaux régionaux qui fixent l'ordre de priorité des projets, car ceux-ci sont financés par les régions. Le SMA chargé de Parcs Canada et le chef des opérations fixent les priorités de financement entre les régions. Tout comme dans le cas de la planification des aménagements, le processus d'approbation et d'établissement

des priorités semble bon, et la haute direction intervient à toutes les étapes.

Privatisation. Parcs Canada estime qu'il faut privatiser tous ses services qui ne font pas partie intégrante de son mandat de sauvegarde, de préservation et de présentation. Cette optique s'articule autour de ce qui suit :

a. Aménagement d'installations touristiques à l'extérieur des parcs par l'entreprise privée, sauf lorsque les dimensions du parc ou son éloignement obligent à les aménager à l'intérieur de ses limites. Dans de tels cas, il faudrait confier les aménagements à l'entreprise privée dans le cadre de baux ou d'ententes sur l'exploitation de concessions.

b. Privatisation des équipements touristiques aménagés par Parcs Canada ou qu'il a fallu mettre en place en vertu d'ententes conclues avec les provinces ou les territoires. À l'heure actuelle, Parcs Canada n'exploite des terrains de golf que dans trois parcs : Fundy, les Hautes-Terres-du-Cap-Breton et Terra-Nova; il continuera de le faire jusqu'à ce que ces installations aient atteint le seuil de rentabilité, après quoi il procédera à des appels d'offres pour les céder à des concessionnaires.

c. Examen de la privatisation des terrains de camping. On établit actuellement des lignes directrices à ce sujet et l'exploitation d'un premier terrain de camping sera probablement confiée à l'entreprise privée pendant l'exercice 1986-1987.

Parcs Canada offre des services minimaux et essentiels aux visiteurs dans les régions éloignées et peu fréquentées, ou lorsque la brièveté de la saison d'affluence empêche de rentabiliser les services de cet ordre. De même, lorsqu'il le peut, Parcs Canada impartit les activités liées à l'exploitation et à l'entretien des parcs comme il le fait pour tous les travaux de construction et de renouvellement des immobilisations.

Routes. Comme on l'a vu, Parcs Canada est chargé de l'exploitation, de l'entretien et de la réparation de quelque 2,500 km de routes, y compris la route transcanadienne à Banff. Ces routes, qui traversent les parcs et en relient certains, représentent une large part des actifs de Parcs Canada et accaparent une grande partie de son budget. Et cela même si, avant le 1er avril 1985, TPC, à ses propres frais :

a. a financé, conçu et imparti les travaux de doublement de la route transcanadienne à Banff; et

b. a préparé et assuré l'administration de tous les marchés se rapportant à la réparation des routes dans les parcs et à tous les projets relatifs à des ponts, Parcs Canada assumant les dépenses d'immobilisations.

À compter du 1er avril 1985, TPC recouvrera le coût de tous ces services auprès de Parcs Canada, à l'exception du coût des travaux de doublement de la route transcanadienne, dont il conserve la responsabilité.

Dans le budget 1984-1985 du Programme des parcs nationaux, les projets d'immobilisations se rapportant aux routes et les projets connexes représentaient :

a. 47.5 % (20.4 millions de dollars) du budget des grands travaux d'immobilisations pour l'exercice; et

b. 52.2 % (148.5 millions de dollars) de la valeur estimative des aménagements, une fois qu'ils seront terminés.

Il importe de délester Parcs Canada de ce fardeau financier considérable qui n'a essentiellement rien à voir avec son mandat, car il augmente considérablement les coûts d'exploitation des parcs.

Canaux. La démarche poursuivie à l'égard des ponts qui enjambent les canaux historiques illustre comment on peut réduire ou éliminer des dépenses chroniques. Parcs Canada a hérité des canaux et doit assurer à jamais l'entretien et l'exploitation des ponts ferroviaires et routiers qui les franchissent. Cependant, lorsque ces ponts levants ou basculants ne satisfont plus aux normes des autorités

compétentes, Parcs Canada est habituellement disposé à financer en partie leur amélioration selon leur valeur à neuf. En général, l'ancien ouvrage est alors remplacé par un pont plus élevé. En échange, l'organisme compétent assume l'entière responsabilité du nouveau pont. Si, par exemple, Parcs Canada versait un million de dollars pour un pont qui en vaut trois, il s'éviterait de débourser chaque année 50,000 $ pour son exploitation et son entretien. En règle générale, l'ancien pont est démoli, sauf s'il est d'une valeur historique ou architecturale particulière. Ce procédé intéressant pourrait peut-être trouver d'autres applications à Parcs Canada. Il en ressort cependant que les ministères ne se rendent pas compte qu'un débours de un million de dollars coûte environ 12 % (120,000 $ par année) ou plus en intérêts.

Lotissements urbains de Banff et de Jasper. Deux grandes controverses entourent l'administration des lotissements urbains par Parcs Canada : les loyers et les montants perçus pour les services municipaux. Bien que de caractère distinct, ces questions sont intimement liées dans l'esprit des résidants et de leurs élus.

La controverse relative aux loyers remonte à 1887. Comme la Loi sur les parcs nationaux interdit la vente des terrains dans les parcs nationaux, les propriétés privées y sont toutes louées à bail, la plupart pour 42 ans. Grosso modo, la situation se présente comme suit :

a. en 1972, la Cour suprême a statué que le gouvernement ne peut modifier les baux unilatéralement;

b. la plupart des baux prévoient un rajustement du loyer tous les dix ans, que doit approuver le Ministre;

c. les personnes qui, aux termes de la Loi, doivent résider dans un parc, sont tenues de payer un droit de séjour annuel de 250 $;

d. le loyer des concessions commerciales correspond à 6 % de la valeur du terrain possédé en toute propriété ou à un pourcentage des revenus bruts de l'entreprise;

e. pour les chalets, le loyer annuel correspond à 4 % de la valeur du terrain possédé en toute propriété;

f. quelques baux ne prévoient le rajustement du loyer qu'à tous les 42 ans et certains autres, qu'à tous les 21 ans, mais ces problèmes seront réglés au cours de la prochaine décennie;

g. de l'avis du Conseil du Trésor, les loyers sont beaucoup trop bas, même s'ils ont considérablement augmenté depuis 1980; à ce jour, la Cour fédérale a donné raison à tous ceux qui ont contesté les augmentations;

h. au fil des ans, on a tenté à diverses reprises de rationaliser la situation; c'est ainsi qu'au début des années 70, le gouvernement a déposé un projet de loi concernant la création d'une société canadienne des biens-fonds loués à bail dans les parcs nationaux, mais ce projet n'a jamais franchi l'étape de la troisième lecture.

Parcs Canada a proposé que le ministre de l'Environnement mette sur pied un comité d'examen présidé par un expert-conseil du secteur privé en matière d'immobilier et réunissant des représentants du ministère de la Justice, du Conseil du Trésor, de Parcs Canada et des locataires. Ce comité aurait pour tâche de recommander une méthode de fixation des loyers qui soit juste, équitable et acceptable pour l'État. Il élaborerait une formule pour l'augmentation des loyers que le Ministre a le pouvoir d'imposer en vertu du Règlement sur les baux et permis des parcs nationaux. Voilà qui permettrait sans doute de résoudre ce problème très épineux. Les loyers rapportent actuellement 3.7 millions de dollars par année.

La question des droits imposés pour les services municipaux est tout aussi délicate car, pendant des années, les résidents de Banff et de Jasper ont bénéficié de services municipaux largement subventionnés par les contribuables canadiens. Parcs Canada perçoit actuellement des droits pour l'eau, les égouts, l'enlèvement des ordures et la protection contre les incendies; il est également habilité à en imposer pour les travaux de voirie. Ces droits n'ont pas augmenté entre 1968 et 1980; en conséquence, ils ne correspondent plus du tout aux coûts.

Le programme des 6 et 5 % du gouvernement précédent est venu freiner les tentatives visant à hausser le montant de ces droits à un niveau raisonnable. Voici le bilan des dépenses et des recettes de 1983-1984 :

	Dépenses totales	Recettes	Pourcentage recouvré
Eau potable/incendies	855,900 $	226,000 $	26.4
Égouts	279,300	130,000	46.5
Enlèvement des ordures	649,100	193,000	29.7
Voirie	804,000		
TOTAL	2,588,300	549,000	21.2 %

De toute évidence, pareille situation ne peut durer. Parcs Canada a proposé l'adoption de la formule albertaine au Ministre, c'est-à-dire le recouvrement de 46 % du coût des services municipaux. Pour 1985-1986, il propose que le tarif soit d'abord haussé à 35 % et que la révision des droits, le 1er avril 1986, porte aussi sur la voirie. Le Groupe d'étude est tout à fait d'accord, à condition que le pourcentage de 46 % soit atteint sans tarder.

Tout cela est bien beau et Parcs Canada aurait dû agir dans ce sens il y a déjà quelque temps, mais nous en sommes encore au même point en ce qui concerne le bien-fondé du rôle d'administrateur municipal que joue Parcs Canada. Selon les estimations, le transfert de cette responsabilité permettrait à ce dernier d'économiser annuellement 75 années-personnes, 4.5 millions de dollars en frais d'exploitation et d'entretien ainsi qu'une moyenne de 3.5 millions en immobilisations, contre une perte de recettes de l'ordre de 1.1 million. Devant cette perspective, Parcs Canada devrait accorder une grande priorité à son retrait de ce secteur d'activité.

Vu la nature du réseau des parcs nationaux et des parcs historiques, il est essentiel que Parcs Canada dispose, dans le domaine de la gestion immobilière, d'un personnel affecté exclusivement à cette tâche. L'adoption totale ou partielle des solutions suivantes permettrait de réduire ce personnel :

a. **Privatisation des services.** L'actuelle politique de privatisation et de tous les services d'accueil

devrait être vigoureusement poursuivie et élargie. Il faut accélérer la privatisation des terrains de camping, car elle permet de réaliser rapidement des économies au chapitre des années-personnes et de frais d'exploitation et d'entretien. Il faut aussi limiter rigoureusement l'aménagement d'installations dans les parcs éloignés et sauvages où Parcs Canada n'offre actuellement qu'un minimum de services essentiels.

b. **Routes.** Les routes qui traversent les parcs sont sans rapport avec le mandat et le rôle de Parcs Canada. Elles représentent pourtant un pourcengage trop élevé de ses actifs et de ses dépenses. Si les parcs en question n'existaient pas, ces routes seraient la propriété des provinces, qui se chargeraient de leur exploitation et de leur entretien. Parcs Canada devrait donc en transmettre la responsabilité aux provinces, exception faite des routes qui font partie de l'infrastructure des parcs. Ce transfert devrait faire partie d'une révision des ententes fiscales entre l'État et les provinces, car rien n'incite ces dernières à absorber les dépenses qu'assume actuellement le fédéral. S'il s'avère impossible de réaliser ces transferts, il faudrait céder l'entière responsabilité du financement, de la conception, de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des routes au ministère compétent (Transports Canada), auquel TPC assurerait la prestation des services de conception et de construction (se reporter à la section sur les réseaux routiers et TPC).

c. **Canaux.** Transports Canada a cédé les canaux à la Direction des parcs et lieux historiques quand ils ont cessé de jouer un rôle commercial essentiel. Il faut examiner l'opportunité de céder ces ouvrages aux provinces. Comme dans le cas des routes, rien n'incite les provinces à assumer les dépenses liées à des pôles d'attraction touristique dont elles profitent gratuitement; par conséquent, le transfert des canaux devrait s'inscrire dans le cadre d'une révision des ententes.

d. **Baux des parcs.** Il faudrait donner suite à la proposition de Parcs Canada concernant la création d'un comité d'examen des baux, afin de garantir que les loyers de 1990 soient fixés à des niveaux appropriés. On devrait également rouvrir le dossier de la création d'une société canadienne chargée des biens-fonds loués à bail dans les parcs nationaux, qui permettrait de gérer les baux d'une façon plus rationnelle et non politisée.

e. **Administration des lotissements urbains.** De toute évidence, Parcs Canada devrait abandonner cette fonction et prendre les mesures suivantes :

1. Hausse des tarifs imposés pour tous les services municipaux, jusqu'au niveau fixé partout ailleurs dans la province;

2. Amorce de négociations avec l'Alberta quant au transfert de l'administration des lotissements urbains en question à la province. Ce transfert permettrait des économies d'au moins 75 années-personnes et de 6.9 millions de dollars par année. Par suite de ce transfert, les lotissements urbains pourraient éventuellement accéder à l'autonomie administrative. Au départ, ils seraient fort probablement désignés comme districts d'aménagement en vertu de la Loi de l'Alberta sur les municipalités.

f. **Acquisitions.** Il faut revoir la partie du mandat de Parcs Canada concernant l'acquisition foncière à la lumière de la capacité de cet organisme d'entretenir ses actifs immobiliers. Il faut aussi s'interroger d'une façon réaliste sur les besoins du Canada en matière de parcs compte tenu de ses moyens financiers.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- Demander à Parcs Canada de ne plus acquérir de parcs tant que n'aura pas été examinée sa politique à ce

chapitre et avant qu'on se soit interrogé d'une façon réaliste sur les besoins du Canada en matière de parcs compte tenu de ses moyens financiers.

- Accélérer la privatisation des terrains de camping, car elle permet de réaliser rapidement des économies d'années-personnes et de frais de fonctionnement et d'entretien. Il faudrait limiter rigoureusement les services offerts dans les parcs sauvages et éloignés.

- Donner suite à la proposition de Parcs Canada concernant la révision des baux afin de garantir, au moment de l'examen de 1990, la fixation de loyers justes, équitables et acceptables, libres le plus possible d'ingérences politiques.

- Hausser les tarifs imposés pour tous les services municipaux des lotissements urbains au niveau fixé ailleurs en Alberta. Comme les tarifs augmenteront à 35 % en 1985-1986, l'adoption des tarifs albertains devrait se faire pour l'exercice financier 1987-1988.

- Négocier avec les provinces pour le transfert de l'entière responsabilité des routes qui traversent les parcs ainsi que des canaux historiques. Échéance raisonnable : 1er avril 1990.

- Entreprendre des discussions avec l'Aberta pour le transfert, à cette province, de l'administration des lotissements urbains de Banff et de Jasper. Ce transfert devrait s'effectuer le 1er avril 1990 au plus tard.

SERVICES DE L'ENVIRONNEMENT

Environnement Canada

OBJECTIF

Fournir les biens immobiliers et l'infrastructure nécessaires à l'activité du ministère (à l'exception de Parcs Canada).

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Le Service de l'environnement atmosphérique et le Service de la conservation de l'environnement d'Environnement Canada administrent et exploitent des installations servant à leurs programmes dans toutes les régions du pays. Ce sont les divers organismes locaux d'Environnement Canada et leurs clients qui en sont les principaux bénéficiaires.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère de l'Environnement - S.R.C. c.14 (2e supp.), alin. 2-7, 30, ann. 1.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-1985	1985-1986
Dépenses de fonctionnement	6,795	7,351
Immobilisations	10,868	14,802
Années-personnes	44.16	41.78

ACTIFS IMMOBILIERS

Terrains - 1271.34 hectares
Bâtiments - 517
Surface de plancher brute - 112,343 m^2. Deux bâtiments) : le Centre national de recherche en hydrologie, à Saskatoon, et l'Institut national de recherche sur les eaux, à Burlington,

représentent 51.25 % de la surface de plancher brute. La plupart des 515 autres bâtiments, répartis dans le pays, sont des stations hydrométriques, des phares automatiques et d'autres constructions de faibles dimensions.

DESCRIPTION DES PROGRAMMES

La gestion immobilière, à Environnement Canada, (à l'exception de Parcs Canada), est centralisée à la Direction de la gestion des installations, à l'administration centrale (Ottawa). Cette direction remplit les fonctions suivantes :

a. établissement et tenue de dossiers sur les biens-fonds du ministère;
b. organisation de toutes les opérations immobilières par l'entremise de Travaux publics Canada;
c. définition des besoins en biens-fonds et en locaux;
d. préparation de projets pour présélection et établissement de priorités par la haute direction en vue de l'élaboration du programme quinquennal et établissement subséquent des demandes à présenter au Conseil du Trésor;
e. examen, avant les appels d'offres, des plans et devis établis par Travaux publics Canada et Transports Canada, pour vérifier s'ils répondent aux exigences;
f. contrôle des travaux de construction pour vérifier si les aménagements répondent aux exigences des usagers.

La Direction n'a pas le personnel voulu pour effectuer les travaux de génie et d'architecture. Dans tous les cas, TPC assure la conception des travaux selon les exigences d'Environnement Canada qui, toutefois, fait appel à Transports Canada à l'occasion pour les projets des régions nordiques.

La Direction dispose de 15 employés, dont quatre ingénieurs (à l'exception du directeur) affectés à la Section du génie et de la construction. Les autres

s'occupent de la gestion des locaux, de la répartition des installations ainsi que des services immobiliers.

Dans les régions, c'est le personnel chargé de l'exploitation des principales installations qui s'occupe de la gestion immobilière. Toutefois, le Service de l'environnement atmosphérique a trois ingénieurs chargés de surveiller les projets dans les régions. Tous les autres travaux sont confiés à l'entreprise privée. L'augmentation des dépenses d'immobilisations, en 1985-1986, s'explique par l'accroissement des crédits affectés au Centre national de recherche en hydrologie et divers autres projets figurant dans le budget de 1985-1986.

OBSERVATIONS

La gestion immobilière, à Environnement Canada, à l'exception de Parcs Canada, s'exerce de façon efficace et professionnelle. Le ministère dispose d'un effectif suffisant pour la définition et la prévision de ses besoins et le contrôle de ses programmes et projets.

La Direction de la gestion des installations pourrait être intégrée à la Direction du génie et de l'architecture et à la Direction de l'immobilier de Parcs Canada. Cette fusion entraînerait une certaine économie d'années-personnes à l'administration centrale et permettrait de centraliser la gestion immobilière au ministère. Les nouvelles unités organisationnelles continueraient de relever du SMA chargé de Parcs Canada, car c'est lui qui administre le plus de biens immobiliers.

On pourrait muter à TPC le personnel chargé de la gestion et de l'exploitation des bâtiments du Centre national de recherche en hydrologie et de l'Institut national de recherche sur les eaux de Burlington, soit 15 années-personnes; cependant, cette mesure n'entraînerait aucune économie. Douze de ces employés sont du groupe HP; leur présence est nécessaire à l'Institut pour assurer son fonctionnement.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de poursuivre l'évaluation des

économies de personnel qui pourraient résulter de l'intégration de la Direction de la gestion des installations à la Direction du génie et de l'architecture et à la Direction de l'immobilier de Parcs Canada.

COMMISSION DES CHAMPS DE BATAILLE NATIONAUX
Environnement Canada

OBJECTIF

Acquérir, restaurer et entretenir les champs de bataille historiques de Québec afin d'en faire un parc des champs de bataille nationaux.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Création d'un parc historique aux fins de la célébration des champs de bataille nationaux de Québec.

Les principaux bénéficiaires du programme sont les touristes qui visitent le parc et les citadins locaux qui l'utilisent comme parc municipal. Bien que la configuration du parc empêche le dénombrement des visiteurs par les méthodes habituelles, on évalue sa fréquentation annuelle à environ un million de personnes. La ville de Québec en tire des avantages directs: présence d'un parc dans une région pauvre en aménagements publics de cette nature et subvention annuelle tenant lieu d'impôt de un million de dollars en 1984-1985.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi des champs de bataille nationaux à Québec, SC 1908, c. 57-58, incluse dans l'annexe B par le SC 1983-1984, c. 31 et confiée au ministre de l'Environnement par l'arrêté du C.P. 1979-1618, 5-6-79.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-1985	1985-1986
Dépenses de fonctionnement	2,800	2,824
Immobilisations	66	63
Années-personnes	47	47

ACTIFS IMMOBILIERS

Terrains - 95.1 hectares
Bâtiments - 9 (un bâtiment d'administration, huit bâtiments d'exploitation)
Surface de plancher des bâtiments - 1,599 m^2.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La Commission constitue une société d'État au sens de la Loi sur l'administration financière. Elle est chargée de la préservation, de la gestion et de l'exploitation du parc des champs de bataille nationaux à Québec au moyen de crédits lui provenant du budget annuel du ministère de l'Environnement. Elle est comptable au Parlement par l'entremise du ministre de l'Environnement. La Loi prévoit la nomination de neuf commissaires; le gouverneur en conseil en désigne sept, l'Ontario et le Québec nomment respectivement les deux autres. Le président et le secrétaire sont désignés par le gouverneur en conseil. Tous les actifs immobiliers de la Commission se trouvent dans la ville de Québec.

Quarante-sept années-personnes, toutes affectées à Québec, assurent l'exécution du programme. Le personnel de la Commission réalise le gros du travail d'exploitation et d'entretien. Les gros travaux, par exemple la réparation des chemins et le déneigement, sont confiés à l'entreprise privée par l'entremise d'Approvisionnements et Services Canada. Une fois défalquée la subvention tenant lieu d'impôt accordée à la ville, le coût du programme s'est élevé à 1,866,000 $ en 1984-1985.

Voici comment se répartissent les 47 années-personnes:

a. Administration: 11
b. Gestion des propriétés et entretien des terrains: 36.

OBSERVATIONS

L'évaluation qui suit repose sur les propos recueillis auprès d'employés du Conseil du Trésor et de Parcs Canada ainsi que sur une conversation téléphonique tenue avec un membre de la Commission pour confirmer. On s'entend

généralement sur le fait que la Commission remplit son mandat d'une façon des plus satisfaisantes et efficaces, et qu'elle met bien en valeur le patrimoine historique qu'elle a mission de protéger.

Aujourd'hui, en 1985, rien ne justifie plus que les champs de bataille nationaux de Québec soient administrés différemment des autres parcs et lieux nationaux canadiens d'importance comparable. Selon les estimations les plus prudentes, le transfert de ce parc à la Direction des parcs et lieux historiques du Canada (Parcs Canada) permettrait d'en réduire les frais d'administration.

À l'examen du budget, il apparaît que la Commission n'impartit pas suffisamment son travail. Si l'on appliquait la politique de Parcs Canada en cette matière et que l'on confiait le plus possible l'exploitation et l'entretien du parc à l'entreprise privée, il serait possible de réduire les coûts d'au moins 20 % et les dépenses d'années-personnes d'au moins 60 %.

Il y a deux solutions de rechange possibles, qui nécessitent l'une et l'autre des mesures législatives:

a. transfert du parc à la Direction des parcs et lieux historiques de Parcs Canada; ou

b. transfert du parc à la ville de Québec, assorti d'une subvention et de l'obligation, pour la ville, de le préserver à titre de monument historique.

Même si, pour la ville, les champs de bataille nationaux jouent le rôle de parc municipal à caractère historique, Québec refuserait probablement d'en devenir propriétaire, car elle perdrait ainsi la subvention tenant lieu d'impôt et devrait assumer les dépenses d'entretien du fait que la subvention accordée ne couvrirait ou ne devrait couvrir que l'aspect historique du parc. De plus, céder la responsabilité d'un lieu historique national d'une telle importance à une simple ville pourrait être jugé tout à fait inopportun.

En revanche, le transfert de l'entière responsabilité des champs de bataille nationaux à Parcs Canada corrigerait l'actuel anachronisme administratif et permettrait de réaliser des économies d'une certaine importance sur le plan des finances et du personnel.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'abolir la Commission des champs de bataille nationaux et de transférer ses responsabilités à Parcs Canadan qui devrait appliquer sa politique d'impartition pour l'exploitation et l'entretien du parc.

SECTION 16 - SOLLICITEUR GÉNÉRAL

PROGRAMME D'APPLICATION DE LA LOI

Gendarmerie royale du Canada

OBJECTIF

L'objectif du programme de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) consiste à assurer l'application des lois, à prévenir le crime et à maintenir la paix, l'ordre et la sécurité.

Les biens immobiliers nécessaires au succès de cet objectif sont gérés par la sous-direction de l'Administration des biens, qui fait partie de la direction des Services et Approvisionnements, basée à l'Administration centrale et relevant du sous-commissaire à l'Administration générale.

Les objectifs de la sous-direction de l'Administration des biens sont les suivants :

a. Identifier et obtenir chaque année les budgets d'investissement requis pour assurer la bonne exécution d'un programme de construction destiné à répondre aux besoins opérationnels de la GRC.

b. Identifier et diriger la mise en oeuvre de projets de location de nouveaux bureaux ou de bureaux supplémentaires, lorsque la construction des bâtiments requis ne serait pas réaliste, afin de répondre aux besoins opérationnels de la GRC.

c. Mettre à jour les normes des locaux et la politique d'administration des biens, pour assurer que les Divisions aient connaissance des paramètres adéquats pour exécuter leurs projets de réparation, de construction ou autres, conformément aux pouvoirs qui leur sont délégués.

d. Offrir un service de contrôle et de vérification garantissant l'optimisation du budget annuel de construction.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Les administrations centrales des divisions et sous-divisions, les laboratoires, les détachements, les résidences et les autres bâtiments.

Les bénéficiaires sont les 21,400 membres et employés civils de la GRC.

TEXTES STATUTAIRES

Loi sur le ministère du Solliciteur général; Loi sur la Gendarmerie royale du Canada.

RESSOURCES (en millions de dollars)

	1984-1985	1985-1986
Immobilisations	35	35
Dépenses de fonctionnement	42	50
Recettes	30	32
Années-personnes	211	211

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La gestion des biens immobiliers de la GRC relève de la responsabilité centrale de la sous-direction de l'Administration des biens, Direction des Services et approvisionnements de l'Administration centrale, et vient à l'appui des quatre activités fondamentales du Programme d'application de la loi :

a. application des lois et décrets fédéraux;
b. services de police à contrat;
c. services de la police canadienne (comprenant les laboratoires judiciaires et le Collège canadien de police); et
d. administration.

La GRC se place au 10e rang des détenteurs de biens de l'État (en superficie), et au 5e rang des détenteurs de biens immobiliers. Elle est responsable de 505 000 m^2 de

propriétés de l'État et de 98 000 m^2 de propriétés louées. La ventilation de ces divers biens est la suivante :

TYPE	Appartenant à la GRC	Appartenant à TPC	Loués à une société privée	Appartenant à une municipalité	Autres	Total
AC de divisions	12	2	1		1	16
AC de sous-divisions	22	6	11			39
Détachements	428	16	165	87	7	703
Résidences individuelles*	511	244	28		1	784
Autres bâtiments**	821	62	198	16	69	1,166
NOMBRE TOTAL DE BÂTIMENTS	1,794	330	403	103	78	2,708
SITES	966	2	257		97	1,322

* Comprend les logements communautaires.
** Comprend les entrepôts, laboratoires, garages, remises, abris radio, logements de célibataires, et détachements satellites.

	Appartenant à la GRC	**Appartenant à TPC**	**Loués**
Logements non individuels pour personnes mariées -	201	1	85
Logements communautaires		244	22
Nombre total de logements pour personnes mariées =	788 + 201 + 1 + 85 = 1 701		

La GRC doit détenir, exploiter et entretenir la majorité des bâtiments qu'elle occupe à l'extérieur de la région de la Capitale nationale. TPC lui fournit la plupart des immeubles dont elle a besoin dans la région de la Capitale nationale, y compris les bureaux de son Administration centrale. Dans quelques autres régions, les locaux de la GRC sont fournis par TPC dans des immeubles à bureaux polyvalents. Quatre-vingt-sept détachements de la

GRC occupent des bureaux appartenant à des municipalités auxquelles la Gendarmerie fournit des services de police.

La politique générale de la Gendarmerie consiste à occuper des locaux appartenant à l'État. Étant donné ses besoins spécifiques (salles de transmission radio, salles de communication protégées, cellules, dispositifs de sécurité, bâtiments pouvant fonctionner 24 heures sur 24), il lui serait difficile de louer ses bureaux au secteur privé car cela entraînerait l'inclusion de clauses inacceptables dans les baux.

La Gendarmerie dispose de son propre budget d'immobilisations (s'élevant actuellement à 35 millions de dollars), et son programme d'investissements à long terme lui permet d'avancer progressivement vers l'application de sa politique d'utilisation de propriétés de l'État.

Le mandat de la sous-direction de l'Administration des biens est de planifier, d'élaborer, de mettre en oeuvre et de gérer les politiques et le programme de la Gendarmerie en matière de locaux. La sous-direction est dotée de 31 A.-P., et a des rapports fonctionnels avec les 83 employés des sections de l'Administration des biens au niveau local. Les agents assurant le commandement des Divisions jouissent du plein contrôle opérationnel de toutes les ressources qui leur sont attribuées, y compris des biens immobiliers, et doivent en assumer l'entière responsabilité gestionnelle.

La planification des locaux commence par l'identification des besoins, assurée par les employés des sections de l'Administration des biens des 16 Divisions. Ensuite, chaque Division dresse l'ordre de priorité des besoins identifiés, et adresse la liste à l'AC. Au niveau national, les priorités sont établies par un Comité des plans et des priorités de construction (CPPC), de l'Administration centrale. Ses recommandations sont soumises, chaque année, au Comité exécutif principal (comprenant le Commissaire et les Sous-commissaires).

La GRC utilise TPC comme agence d'acquisition de terrains, de conception, de construction, de location et de vente de biens immobiliers. Les deux organismes ont élaboré ensemble des normes concernant l'acquisition des terrains, la conception des bâtiments et l'identification des besoins. La Gendarmerie dispose également d'une série complète de normes techniques concernant ses besoins

sécuritaires et opérationnels, et exploite son propre inventaire immobilier.

La GRC utilise diverses méthodes pour l'exploitation et l'entretien de ses biens immobiliers. L'essentiel du travail est confié à des entreprises d'impartition, par l'intermédiaire du MAS et au moyen d'ententes de service ou d'offres permanentes. Dans certains cas, les travaux sont exécutés par TPC, et 8 ententes de gestion TPC/GRC ont été signées au sujet de certains ensembles immobiliers de la GRC. Des contrats d'impartition sont également négociés par TPC pour l'entretien préventif et les services locatifs, et les services internes de TPC assurent eux-mêmes certaines activités d'entretien préventif dans les régions éloignées. Les services internes de fonctionnement et d'entretien de la GRC se limitent à 102 personnes, essentiellement rattachées au Collègue canadien de police, à Ottawa (17 A.-P.), et au Centre de formation de Régina (58 A.-P.). La GRC a d'ailleurs entrepris de réduire progressivement ces chiffres, en ne remplaçant pas ces employés lorsqu'ils prennent leur retraite et en confiant leurs activités à des entrepreneurs.

OBSERVATIONS

Les activités de la GRC en matière de biens immobiliers sont bien gérées, bien organisées et exploitées avec efficacité et économie.

Les services du Conseil du Trésor et du Vérifcateur général sont parvenus à la même conclusion. Un analyste de programmes du Conseil du Trésor a déclaré que les rapports existant entre la GRC et TPC constituent un modèle du genre. La GRC affirme qu'elle est généralement satisfaite de TPC, qu'elle considère comme une agence professionnelle sensible à ses besoins, et TPC déclare que la GRC est un excellent client. Notre étude nous permet de confirmer ces jugements.

Selon le Commissaire de la GRC, celle-ci a fait des progrès considérables en matière de gestion des biens immobiliers depuis 10 à 15 ans, c'est-à-dire depuis l'époque où les locaux insatisfaisants qu'elle devait utiliser affectaient le moral de son personnel et avaient suscité des critiques extrêmement sévères de la part du Vérificateur général.

Les principales caractéristiques des rapports GRC/TPC sont les suivantes :

Un client bien informé. La GRC dispose d'un excellent service de planification et de gestion de ses locaux. Elle sait exactement de quoi elle a besoin, quand, où et pourquoi. Elle sait combien cela lui coûtera. Ses priorités sont claires.

L'organisme de service regroupe les compétences professionnelles. Les services de gestion des locaux de la GRC sont très sobres, et basés sur des niveaux de classification modestes (CR-3 à AS-4), ce qui ne les empêche pas d'être efficaces. La Gendarmerie ne s'est pas dotée de ses propres services professionnels d'architecture et de conception, et ne critique pas sans cesse les conseils professionnels et techniques que lui fournit l'organisme de service, TPC. Elle a affecté 19 A.-P. à TPC, qui sont chargées de lui fournir des services spécifiques en matière de conception et de construction. Cette entente permet à TPC d'assurer la gestion fonctionnelle de ces ressources, selon les besoins.

Le client contrôle ses propres activités de fonctionnement et d'entretien. En gardant le contrôle de ses propres activités de fonctionnement et d'entretien, la GRC a pu éviter, dans ses rapports avec TPC, bon nombre des motifs de friction qui affectent couramment les relations entre propriétaires et locataires, ou organismes prestataires de services et clients. La GRC affirme d'ailleurs qu'elle est souvent en mesure de mieux exploiter ses équipements que TPC, et à moindres coûts. Une étude comparative de portée restreinte réalisée en 1981 au sujet des biens immobiliers qui lui appartiennent et sont gérés par TPC dans le cadre d'ententes de gestion, et des biens qu'elle gère elle-même, tend à confirmer cette conclusion.

Il convient toutefois de mentionner que cela ne constitue pas pour la GRC une politique immuable. Elle est en effet tout à fait disposée à modifier sa structure de gestion si TPC lui prouve qu'il peut assurer les services à un coût moindre. TPC procède actuellement à l'élaboration d'une proposition concernant l'exécution des travaux d'entretien

périodiques/préventifs et les travaux de réparation des biens appartenant à la GRC dans le Nord, dans le cadre d'un projet d'exécution de tels travaux pour un certain nombre de ministères fédéraux ayant des biens dans cette région.

Bien que la GRC sous-traite la quasi-totalité de ses activités de fonctionnement et d'entretien (environ 90 %), conformément à sa perception de la politique gouvernementale, ses gestionnaires de biens affirment que les services d'entretien internes sont souvent moins coûteux, et mieux adaptés aux besoins de locaux utilisés 24 heures sur 24.

Les coûts immobiliers nets de la GRC pourraient être réduits si elle pouvait récupérer le plein montant des coûts d'investissement et des frais de fonctionnement et d'entretien des locaux requis pour les services de police fournis aux provinces et aux municipalités, ou en demandant aux autres niveaux de gouvernement d'assumer tous les frais de logement de la GRC lorsqu'elle leur fournit des services de police. Ce changement devrait être adopté graduellement, lors de la renégociation des ententes de police, vers la fin des années 1980.

Deux autres problèmes se posent en ce qui concerne les biens immobiliers de la GRC. Il s'agit :

a. de l'agrandissement de l'AC de la GRC à Ottawa, pour lui permettre de regrouper ses services de gestion et d'administration, et de se doter d'un nouvel édifice des Services,
b. et de la gestion des locaux résidentiels.

AC et édifice des Services de la GRC

Dans le contexte actuel, ces projets de la GRC sont censés être financés par TPC, conformément à ses responsabilités globales en matière de locaux dans la Capitale nationale. Cependant, la GRC constate que ses projets ne sont pas prioritaires pour TPC, par rapport à ceux d'autres ministères, même si les plans de l'édifice des Services ont déjà été réalisés. Certes, le Commissaire affirme comprendre et accepter les raisons avancées pour centraliser les responsabilités fondamentales en matière de locaux dans la région de la Capitale nationale, mais d'autres membres considèrent que le budget d'immobilisations

de TPC devrait être réparti entre les divers ministères et organismes clients, ce qui permettrait à la GRC de demander au Conseil du Trésor d'approuver les projets qu'elle juge les plus opportuns, eu égard à ses besoins et échéances.

Gestion des logements

La GRC offre des logements à ceux de ses membres qui travaillent dans des régions où il est impossible de se loger et dans les régions isolées. L'inventaire des biens immobiliers de la GRC révèle que 201 édifices de détachements comprennent des locaux résidentiels; et 284 résidences individuelles sont également fournies. De plus, dans le Nord, la GRC dispose de 244 résidences individuelles qui lui sont attribuées par le directeur du groupe de locaux résidentiels de TPC.

La GRC juge tout à fait satisfaisant le contrôle qu'elle peut exercer sur les logements qui lui appartiennent ou qu'elle loue (ce que confirme son très faible taux de logements vacants, du fait qu'elle peut planifier avec précision la rotation de son personnel). Elle est cependant moins satisfaite des services de gestion du groupe de locaux résidentiels de TPC, tout au moins dans la région de l'Ouest de TPC, où les échéanciers ne sont pas toujours respectés, essentiellement parce que les autres usagers fédéraux ne réussissent pas à planifier leurs activités avec autant de précision que la GRC, et ont tendance à surestimer leurs besoins.

En 1983, un groupe d'étude du Conseil du Trésor chargé d'examiner les locaux résidentiels des fonctionnaires fédéraux avait recommandé au gouvernement de réduire son parc de logements communautaires dans les régions où existe ou peut exister un marché résidentiel actif, afin de le stimuler. Yellowknife et Whitehorse sont les deux centres offrant le potentiel le plus intéressant, bien que toujours fragile, à cet égard. La GRC détient deux résidences individuelles, 59 logements communautaires et 14 logements pour célibataires à Yellowknife, et 6 résidences individuelles, 73 logements communautaires et 4 logements pour célibataires à Whitehorse.

Les problèmes des locaux résidentiels de la GRC et des logements communautaires devraient être examinés par le Groupe d'étude sur le logement.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que la GRC continue à détenir ses propres locaux, et à en assure l'exploitation et l'entretien. TPC doit continuer à offrir les services d'architecture et de construction requis par la GRC. La Gendarmerie et TPC doivent préserver la possibilité de négocier de nouvelles ententes de gestion, si TPC peut prouver qu'il est en mesure d'offrir des services moins coûteux d'exploitation et d'entretien des locaux.

SERVICES TECHNIQUES (BIENS IMMOBILIERS)

Service correctionnel Canada

OBJECTIFS

L'objectif du programme du Service correctionnel est d'assurer l'exécution des peines imposées par les tribunaux et de préparer les détenus à réintégrer la société en y jouant un rôle utile.

Dans le cadre de cet objectif général, l'objectif de la Division des services techniques à l'égard des biens immobiliers consiste à concevoir, à construire et à entretenir les bâtiments et équipements répondant aux besoins et priorités du Service.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Soixante-et-un établissements (dont 19 centres correctionnels communautaires), 122 bâtiments de service et 61 bureaux de libération conditionnelle et de services professionnels et techniques connexes.

Les bénéficiaires directs sont les 12,000 détenus et 7,000 libérés conditionnels, ainsi que les 11,100 employés du Service correctionnel du Canada. Les bénéficiaires indirects sont les collectivités et la population du Canada.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur les pénitenciers. La Loi sur la libération conditionnelle de détenus.

RESSOURCES (en millions de dollars)

	1984/85	1985/86
Dépenses de fonctionnement annuelles	49	54
Budget d'immobilisations	144	173
Années-personnes (Personnel du SCC)	679	700
A.-P. de TPC réservées au SCC	90	90

REMARQUE: Il convient de mentionner qu'environ 1 millier de détenus contribuent aux activités de fonctionnement et d'entretien des biens immobiliers.

BIENS IMMOBILIERS DU SERVICE

Terrains: 7,726 hectares
Superficie brute totale des bâtiments : 797,000 mètres carrés
Nombre de bâtiments : 1 608

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Structure

La structure législative et constitutionnelle régissant les activités et l'administration du Service correctionnel Canada (SCC) est définie par la Loi constitutionnelle de 1867, le Code criminel du Canada, la Loi sur les pénitenciers et le règlement correspondant, la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, et diverses ententes internationales. Le SCC souscrit à l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et aux principes de la Commission américaine d'accréditation.

Le Service correctionnel Canada fait partie de l'appareil canadien de justice pénale, dont le bon fonctionnement dépend de plusieurs éléments étroitement reliés, comprenant l'ensemble des lois pénales, les organismes d'application des lois, et les services judiciaires et correctionnels. Tous les niveaux de gouvernement se partagent la compétence relative à ces

éléments. Au niveau fédéral, le Service correctionnel fait partie du ministère du Solliciteur général.

Le degré de contrôle que le SCC exerce sur sa clientèle est très limité puisque celle-ci est produite par l'appareil de justice pénale. De même, les services qu'il offre sont en grande partie déterminés par les textes législatifs.

Le Code criminel du Canada stipule que toute personne condamnée à deux ans de prison ou plus doit être incarcérée dans un pénitencier fédéral. Toute personne condamnée à moins de deux ans de prison est incarcérée dans un établissement ou un centre de réadaptation provincial. Les seules exceptions à cette règle concernent les ententes que peuvent négocier une province et le gouvernement fédéral, à des fins particulières, par exemple pour transférer un détenu plus près de son foyer familial vers la fin de sa peine, ou pour accorder plus de sécurité à un détenu provincial. De même, le SCC est chargé de la surveillance des détenus fédéraux et provinciaux mis en libération au titre des textes législatifs, et de la surveillance des détenus fédéraux libérés sous surveillance obligatoire.

Mandat du SCC

Le SCC a pour mandat de contribuer à la protection de la société en contrôlant efficacement et humainement les détenus, et en les aidant à devenir des citoyens respectueux de la loi. Le double aspect de ce mandat, c'est-à-dire la garde des détenus et leur réadaptation sociale, oblige le Service à assurer un certain équilibre entre les deux axes fondamentaux et éventuellement conflictuels de son action, tout en veillant à ce que ses activités soient exécutées de la manière la plus efficace possible. Les deux axes fondamentaux sont d'une part le traitement humain des détenus et d'autre part la réinsertion sociale la plus rapide possible des détenus pour en faire des citoyens utiles et respectueux des lois.

Contexte économique et social

Les années 1980 représentent pour le SCC une époque de bouleversements importants, susceptibles d'affecter sa capacité de fournir des services correctionnels de qualité. En effet, l'augmentation du nombre de détenus fédéraux, et la crainte qu'inspirent de plus en plus fréquemment les actes criminels et leurs conséquences, risquent d'amener la

population à réclamer des services correctionnels plus traditionnels. En même temps, la conjoncture économique et la volonté de compression des dépenses publiques permettront de moins en moins au SCC de développer aussi rapidement que par le passé ses services correctionnels traditionnels. Par ailleurs, le souci de transparence et de responsabilité dans les activités gouvernementales exigeront une certaine réorientation des politiques fondamentales en matière de pratiques correctionnelles et de libération conditionnelle de détenus, à mesure que se manifestent toutes les conséquences des initiatives prises en matière d'accès à l'information et de protection des droits civils. Finalement, le SCC devra répondre aux pressions exercées par la société pour offrir de nouveaux services à des catégories spéciales de détenus et adopter de nouvelles politiques à leur sujet.

Le SCC considère également qu'il doit demeurer sensible aux préoccupations et aux prérogatives des provinces, et répondre aux demandes concernant une participation plus étendue et plus directe de la collectivité, à tous les niveaux.

Les deux axes fondamentaux de son mandat (traitement humain et réinsertion sociale), le contexte économique et social actuel et futur, les problèmes posés par les vieux établissements, et la réaction de ses cadres supérieurs face à toutes ces questions sont les principaux éléments qui se répercutent sur la gestion des biens immobiliers du SCC.

Planification des besoins en locaux et construction des établissements

Soucieux de répondre de manière opportune aux pressions qu'il perçoit, le SCC déploye depuis quelques années des efforts considérables pour améliorer ses services de planification et de gestion des biens immobiliers.

Il a ainsi adopté un plan national décennal de construction fondé sur ses projections d'évolution de la demande et des caractéristiques des détenus, et tenant compte des effets du déclassement graduel des détenus. À mesure que sont modifiées les projections annuelles concernant la population carcérale et ses caractéristiques, le SCC ajuste les détails de son plan national.

Tout comme les années 1960 avaient été marquées par l'augmentation brutale du nombre d'incarcérations (qui diminua aussi brutalement à partir de 1964, laissant ainsi le Service avec une capacité excédentaire), les années 1980 ont été une période de croissance imprévue de la population carcérale, entraînant le surpeuplement des prisons puis la double occupation des cellules. En octobre 1984, 962 détenus se trouvaient dans cette situation et des cellules temporaires avaient été créées.

Les tendances identifiées au début des années 1980 au sujet de la population carcérale révélèrent que le plan à long terme d'origine (1981), qui était essentiellement un programme de remplacement des établissements désuets, aurait abouti à une pénurie de 4,000 cellules d'ici 1992/1993. Par conséquent, un Comité de planification des établissements, basé à l'Administration nationale, a été chargé en 1983 d'élaborer, d'analyser et d'évaluer des solutions aux problèmes posés par l'expansion des besoins.

Le plan actuel est fondé sur la création de nouveaux établissements et l'élimination du surpeuplement d'ici 1986. Le niveau de référence du budget de construction du SCC a été considérablement relevé, passant de 60 - 70 millions de dollars par an à 150 - 200 millions pour la durée du plan.

Par ailleurs, les pressions exercées aux niveaux fédéral et provincial en matière d'accueil des détenus ont conduit les deux paliers de gouvernement à négocier un certain nombre d'ententes en vertu desquelles chaque administration peut accueillir les détenus de l'autre si elle n'a pas suffisamment de place dans ses propres établissements.

Classement des détenus

Pour diverses raisons (contrôle, discipline, punitions, récompenses, réadaptation), le SCC a adopté un système de classement des détenus à 7 niveaux de sécurité (de S1 à S7). Au moment de leur incarcération, tous les détenus sont classés dans une de ces catégories, en fonction de la durée de leur peine, de leur casier judiciaire, de leur profil psychologiques et de la nature de leur crime.

Les pénitenciers sont organisés en fonction du classement des détenus. Ainsi, les sept catégories de

détenus sont regroupées dans trois grands groupes d'établissements: à sécurité minimale (S1 et S2), à sécurité moyenne (S3, S4 et S5), et à sécurité maximale (S6 et S7). Le SCC préfère assurer la séparation physique de ces trois types d'établissements, mais il peut arriver que deux établissements différents soient adjacents, auquel cas ils peuvent partager les mêmes services.

Le déclassement graduel des détenus

Le traitement des détenus (c'est-à-dire leur "contrôle efficace et humain") est fondé sur ce que le SCC appelle le principe du déclassement graduel, c'est-à-dire que les détenus sont transférés des établissements à sécurité élevée, où la discipline est plus sévère, vers des établissements à sécurité réduite, à mesure qu'ils font preuve d'un comportement satisfaisant, et vice-versa.

Les transferts

La séparation physique des établissements, que nous venons de décrire, et l'application du principe du déclassement graduel, signifient que les détenus peuvent être transférés non seulement à l'intérieur d'un même établissement mais aussi d'un établissement à un autre, fréquemment dans une autre région, voire à l'autre bout du pays. En 1983-1984, il y a eu 14,400 transferts de cette nature pour une population carcérale de 11,000 personnes.

Malgré les efforts entrepris par le SCC pour prévoir le plus exactement possible le nombre de détenus dans chaque catégorie, au moyen de techniques très avancées de modélisation informatisée et d'analyse statistique, les prévisions nationales restent inexactes, et sont encore pires au niveau régional. Par conséquent, le SCC se retrouve avec le mauvais type d'établissements et le mauvais nombre de cellules dans les mauvaises régions du pays.

Le traitement des détenus

Le deuxième axe fondamental du mandat du SCC (la réinsertion sociale la plus rapide possible des détenus pour en faire des citoyens utiles et respectueux des lois) n'est pas non plus dépourvu de conséquences sur le plan des locaux. En vertu de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, ceux-ci sont admissibles à la libération conditionnelle lorsqu'ils ont purgé une certaine partie de

leur peine, et à condition qu'ils aient eu un comportement satisfaisant. Ce n'est cependant pas le SCC, mais plutôt la Commission des libérations conditionnelles, organisme indépendant, qui prend ce genre de décisions. Il s'ensuit que les prévisions du SCC quant à la date de sortie probable des détenus peuvent être infirmées par les aléas du processus de libération conditionnelle. Là encore, le SCC s'efforce de prévoir les tendances, avec un certain succès au niveau national, mais avec beaucoup plus d'incertitude aux niveaux régional, provincial et local, ce qui aggrave les problèmes de locaux que doivent résoudre les directeurs et le personnel technique des établissements.

L'effort de réadaptation des détenus s'est traduit par l'introduction dans les établissements d'un certain nombre de programmes économiques (fabrication, agriculture, gestion immobilière, etc.), éducatifs, sociaux et récréatifs, qui ont eu pour effet d'augmenter sensiblement les besoins en locaux du SCC, au point que plus de la moitié de la superficie construite des nouveaux pénitenciers est réservée aux fonctions administratives et à ces programmes.

Considérations socio-économiques et réactions des collectivités aux nouveaux pénitenciers

S'il est vrai qu'un certain nombre de pénitenciers sont très vieux (certains datent d'avant la Confédération), plusieurs, construits pour faire face à l'augmentation de la population carcérale depuis 30 ans, sont d'origine beaucoup plus récente. En outre, le SCC se prépare à en construire d'autres.

L'emplacement des nouveaux établissements est essentiellement choisi en fonction des considérations socio-économiques du gouvernement et de la vigueur des réactions (pour ou contre) des collectivités, et non pas dans le souci de maintenir les détenus à proximité de leur cadre familial et social, ou d'installer les établissements à proximité de l'infrastructure (urbaine) sociale et économique dont ils ont besoin. Cela oblige donc le SCC à se doter de certains services ou équipements qu'il pourrait obtenir dans les collectivités environnantes, et à attendre souvent plusieurs années pour que soient prises les décisions de construction de nouveaux établissements.

La gestion des locaux

La gestion et la planification des locaux du SCC représentent une fonction secondaire centralisée de la division des Services techniques de l'Administration centrale, placée sous la responsabilité d'un directeur des Besoins en installations et constructions (DBIC) relevant du directeur général des Services techniques. Le DBIC dispose des A.-P. suivantes: 25 en planification et gestion du programme d'immobilisations, 4 en gestion de l'inventaire, et 6 pour les plans, les programmes et les normes de fonctionnement et d'entretien.

Au niveau régional, les cinq régions se partagent un total de 8 architectes/ingénieurs, auxquels s'ajoutent 16 employés régionaux s'occupant de la programmation du fonctionnement et de l'entretien. Au niveau local, 672 employés du SCC assurent de fonctionnement et l'entretien des équipements. Par ailleurs, environ 1,000 détenus collaborent au fonctionnement et à l'entretien des biens immobiliers, sous la supervision d'employés du SCC, de T.P.C., ou des deux.

Rapport SCC-TPC

Les rapports SCC-TPC sont semblables à ceux qui existent entre la GRC et TPC, la seule différence étant l'existence de certains frictions causées par :

a. l'absence de contrôle, au niveau administratif, à l'égard des décisions en matière d'immobilisations;
b. les incertitudes et les risques de réorientation qui caractérisent les projets du SCC;
c. les différences d'approche entre le SCC et TPC, au niveau régional;
d. et les lourdeurs administratives, parfois pénibles, utilisées par TPC pour répondre aux besoins du SCC, qui empêche ce dernier de respecter ses échéanciers et gêne son fonctionnement.

Les deux parties conviennent toutefois que leurs rapports se sont considérablement améliorés depuis cinq ans, et affirment qu'elles ont fermement l'intention de continuer dans la voie de la collaboration.

Le SCC assume les responsabilités suivantes :

a. la planification à court et à long terme;
b. la définition des besoins, leur approbation et leur classement par ordre de priorité;
c. le fonctionnement et l'entretien, soit par les services internes, soit par TPC ou par des contrats de service avec le MAS.

TPC est l'agent des contrats de conception et de construction du SCC, et il procède à l'acquisition des terrains et à la signature des baux. Le SCC a affecté 90 A.-P. à TPC qui sont spécialement chargées de son programme de conception et de construction.

OBSERVATIONS

Malgré l'amélioration notable de ses activités de gestion administrative et opérationnelle, face à des contraintes très rigoureuses, on ne saurait encore affirmer que le SCC gère ses biens immobiliers de la manière la moins coûteuse possible, eu égard à son programme. La faute n'en incombe pas tant aux gestionnaires des biens de cette administration (qui ont l'une des tâches les plus difficiles à assumer dans ce contexte au niveau fédéral) qu'à sa haute direction du Ministère et aux conséquences des décisions gouvernementales.

Le SCC a décidé d'accorder une importance considérable à son programme d'immobilisations, concernant notamment de nouvelles acquisitions, dans le but de résoudre bon nombre de ses problèmes opérationnels reliés au surpeuplement des établissements, à la double occupation des cellules et au transfert de détenus dans des établissements inappropriés, à cause du manque de place.

En ce qui concerne la planification des immobilisations, le SCC accorde trop d'importance aux données nationales, ce qui l'oblige à procéder à des ajustements pour tenir compte des prérogatives et des variations régionales.

Parmi les solutions envisageables pour atténuer la nécessité de construire de nouveaux établissements, mentionnons le recours accru à des ententes fédérales-provinciales de portée plus générale, dans le but

de faciliter l'accueil des détenus, de partager les équipements ou de construire des établissements communs (par exemple à Terre-Neuve, où aucun facteur économique ne saurait justifier la construction d'un établissement spécialement réservé à l'un ou l'autre des deux niveaux de gouvernement). En ce qui concerne les établissements à sécurité minimale, le SCC devrait être prêt à examiner sérieusement la possibilité d'acquérir ou de convertir certains des équipements excédentaires de notre infrastructure sociale, tels les établissements scolaires et les collèges communautaires, pour réduire son programme de construction.

Le SCC accorde beaucoup moins d'importance aux activités de fonctionnement et d'entretien, et manque de données dans ce domaine, bien qu'il procède actuellement à la mise en place de nouveaux systèmes d'information de gestion des biens immobiliers. Il est cependant évident que la productivité des détenus, qui est variable, influe fortement sur le degré d'efficacité dans ce secteur. Par ailleurs, le SCC doit toujours conserver un certain nombre d'établissements non économiques.

Sur le plan structurel, la gestion des biens immobiliers est excessivement centralisée, et beaucoup trop de niveaux hiérarchiques doivent intervenir avant que ne soient prises les décisions concernant des problèmes opérationnels élémentaires. Les directeurs d'établissements devraient avoir le plein contrôle opérationnel de leurs établissements.

Si l'on envisage le système correctionnel dans son ensemble, on se doit de rechercher d'autres solutions que la construction de nouveaux établissements pour résoudre certains des problèmes actuels. Cela est particulièrement vrai à notre époque où le taux de criminalité risque encore une fois d'atteindre des sommets. Cette question importante devrait être examinée par le Groupe d'étude sur la Justice.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le SCC et TPC continuent à collaborer pour améliorer leurs rapports. Le SCC devrait s'efforcer d'obtenir l'aide de TPC pour améliorer sa gestion des activités de fonctionnement et d'entretien. TPC devrait être prêt à normaliser ses

procédures de réponse aux besoins opérationnels du SCC et à les adapter aux facteurs spécifiques du milieu pénitentiaire, en tenant compte notamment des bienfaits que l'on pourrait tirer de la meilleure utilisation possible de la main-d'oeuvre carcérale.

SECTION 17 - AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD

SERVICES TECHNIQUES

Affaires indiennes et du Nord Canada

OBJECTIF

Le Programme des services techniques formule des politiques et offre des services consultatifs professionnels en matière d'administration des marchés et de planification, de conception, d'acquisition et d'entretien de biens immobiliers et d'autres immobilisations.

Les objectifs se rapportant aux programmes d'immobilisations sur les terres indiennes (logements, écoles et infrastructures communautaires) et sur les terres des Territoires (réseau routier du Nord) seront examinés par d'autres équipes du Groupe de travail.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Affaires indiennes et du Nord Canada assure des services d'architecture et de génie destinés à la construction d'écoles, de routes, de maisons, de pistes d'atterrissage, et de systèmes d'égouts et d'adduction d'eau pour les collectivités indiennes et inuit.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi de 1970 sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien; Loi sur le Yukon; Loi sur les territoires du Nord-Ouest; Loi sur les terres territoriales; Loi sur les titres de biens-fonds; Loi sur les concessions de terres publiques; Loi sur l'arpentage des terres du Canada.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

Concernant les biens immobiliers	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement - Affaires indiennes	85,000	85,000
Dépenses d'immobilisations		
- Affaires indiennes	265,000	305,000
- Affaires du Nord	28,000	21,000
Années-personnes	401	401

BIENS IMMOBILIERS

Superficie construite : 1,487,000 de mètres carrés
Nombre total de bâtiments : 6,580
Valeur estimative des biens immobiliers : 3,7 milliards de dollars

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) s'est doté de plusieurs unités oeuvrant dans le domaine de la gestion des biens immobiliers :

- la Direction de l'aménagement des terres du Nord, chargée d'élaborer les politiques et programmes régissant le processus d'aménagement des terres du ministère dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest;

- la Direction générale de la planification des ressources et de l'économie du Nord, chargée de planifier et de contrôler le développement du réseau routier et de l'infrastructure du Nord;

- la Direction générale des réserves et des fidéicommis, qui tient un registre des terres indiennes;

- la Direction générale du logement et du soutien des bandes, qui planifie et contrôle les capitaux requis

pour la construction des logements, des écoles, des infrastructures et des autres équipements requis par les bandes;

- la Direction de la gestion des immobilisations, qui fournit la structure de gestion des immobilisations et des activités connexes;

- la Direction des services techniques, qui fournit des services d'architecture et de génie pour les programmes ci-dessus.

Le Groupe d'étude sur les programmes destinés aux autochtones examine les programmes de dépenses du ministère et formulera ses commentaires sur les conséquences de ces programmes en matière de biens immobiliers (logements, écoles, infrastructure, etc.). Notre analyse portera sur les services professionnels et techniques assurés pour la gestion des programmes.

Les services d'architecture et de génie sont assurés par l'administration centrale (directeur des Services techniques) et par les administrations régionales (directeurs, gestionnaires régionaux des services d'architecture et de génie).

L'unité des services techniques et les unités régionales connexes sont chargés de la réalisation d'environ 4,000 projets par année par le truchement de contributions, de contrats et d'autres organismes (Travaux publics Canada). Les projets représentent une dépense annuelle de plus de 300 millions de dollars. Environ 90 % des projets valent moins de 250,000 $ chacun.

Les bénéficiaires directs des services d'architecture et de génie sont les cadres du Programme des affaires indiennes et du Programme des affaires du Nord qui y ont recours. Les bénéficiaires indirects sont les clients des programmes (soit les Indiens et les résidants des Territoires).

Le ministère s'est doté de 401 années-personnes chargées de la prestation des services aux trois niveaux opérationnels, soit à l'administration centrale, dans 10 unités régionales et dans 45 centres de district. Tandis que l'administration centrale s'occupe essentiellement de

l'offre de conseils concernant les politiques et de l'élaboration de normes dans des domaines tels que les services professionnels, les services municipaux, les services techniques, le développement technologique, les services de construction et de transport, la coordination des données et la formation technique, on trouve des spécialistes professionnels aussi bien à l'administration centrale que dans les régions, oeuvrant dans les domaines suivants : architecture, mécanique, électricité, génie routier, génie hydraulique, traçé de plans et arpentage, gestion de projets, gestion de la construction, inspection de sécurité incendie, et soutien technique et administratif (registres, gestion des documents, etc.). L'administration centrale dispose d'un groupe d'experts qu'elle envoie dans les districts, selon les besoins.

Les chiffres présentés ci-après, basés sur des données de 1982-1983, donnent une idée de l'utilisation des années-personnes du ministère oeuvrant dans le domaine de l'architecture et du génie :

Type d'activité	Services professionels	Services techniques et de soutien	Total
Activités de l'administration centrale	37	50	87
Conception et construction	67	86	153
Opérations techniques et entretien	50	86	136
Recherche et développement	1	1	2
Projets et programmes spéciaux	4	5	9
TOTAL	159	228	387

L'unité des services techniques de l'administration centrale utilise actuellement 93 années-personnes et s'occupe de l'orientation fonctionnelle et des services consultatifs liés à la mise en oeuvre des programmes du Ministère dans le domaine de l'architecture, du génie et de la construction, ainsi que du développement, de l'évaluation, de l'administration et de la gestion des biens immobiliers. Cette unité est aussi chargée de transférer des informations techniques aux bandes indiennes, de superviser les activités de prévention et de protection incendie sur les réserves indiennes, et d'assurer

l'administration des marchés du ministère. Elle est également chargée d'offrir des services directs de soutien technique et de gestion de projets dans le cadre de la mise en oeuvre du Programme des routes du Nord.

Les bureaux régionaux, qui comptent 308 années-personnes, mettent en oeuvre le Programme de construction des immobilisations du ministère, doté d'un budget d'immobilisations d'environ 300 millions de dollars pour la construction de maisons, d'écoles, de centres communautaires, de réseaux d'égouts, d'adduction d'eau, etc. sur les terres indiennes, et de 27 millions de dollars pour la construction des routes du Nord dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

De plus, environ 77 millions de dollars sont consacrés chaque année à l'entretien des immobilisations des réserves indiennes, évaluées à 2.4 milliards de dollars, et dont la responsabilité a été confiée au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. La valeur à neuf estimative de l'inventaire des Affaires du Nord se situe à 1.3 milliard de dollars. Le coût d'entretien de ces immobilisations est assumé par les gouvernements territoriaux et intégré aux paiements de transfert du gouvernement fédéral vers ces gouvernements territoriaux.

Une partie importante du budget d'immobilisations et d'entretien d'AINC est dépensée par les bandes indiennes et les gouvernements des territoires, au titre d'ententes de contributions. Lorsqu'il traite avec les bandes indiennes pour la réalisation de projets, le personnel du ministère se trouve coincé, d'une part, entre les critères adoptés par le gouvernement en matière de contrôle des coûts et de responsabilité financière et, d'autre part, la volonté des bandes indiennes de contrôler leurs propres affaires. Le ministère augmente le pourcentage de sa contribution de capitaux aux bandes par rapport à ses budgets internes d'immobilisations. Par exemple, 65 % des dépenses en immobilisations de 200 millions de dollars effectuées en 1982-1983 ont été engagées par la voie de contributions aux bandes; deux ans plus tard, en 1984-1985, ce pourcentage atteignait à 80 %.

AINC négocie, avec les gouvernements territoriaux, des ententes générales de services destinées à définir les compétences, les responsabilités et les rapports hiérarchiques relatifs aux routes du Nord. Il a négocié,

avec Travaux publics Canada, un protocole d'entente portant sur tous les travaux de conception et de construction attribués à ce ministère par voie contractuelle dans le cadre des projets d'immobilisations.

OBSERVATIONS

À mesure que s'affermit le principe de l'autonomie des autochtones, une part croissante des fonds consacrés aux biens immobiliers est transférée du budget des immobilisations au budget des contributions. Au moyen de critères tenant compte de la capacité d'un conseil de bande à assumer des responsabilités de construction, chaque projet fait l'objet d'une évaluation destinée à déterminer s'il peut être réalisé par la bande dans le cadre d'une entente de contributions, ou s'il doit l'être par le personnel d'AINC. Si la bande et le personnel du ministère ne sont pas d'accord sur la capacité de la bande à réaliser le projet, le ministre est chargé de résoudre le conflit. La responsabilité et les ressources en matière de gestion des projets sont transférées aux bandes indiennes et aux conseils tribaux. Toutefois, la réalité exige qu'AINC applique un programme très complet de surveillance et de formation professionnelle pour chaque projet, de façon à veiller à ce que les fonds soient effectivement consacrés à ce qui était prévu, et soient dépensés avec prudence et probité, conformément aux dispositions de la Loi sur l'administration financière. Il se peut qu'après un certain nombre d'années, les ententes de contributions constituent un élément important des responsabilités d'AINC en matière d'architecture et de génie. À mesure que les conseils de bandes prendront de l'expérience et acquerront des compétences, AINC verra son rôle évoluer de plus en plus vers celui de gestionnaire indépendant des contributions. Au bout d'un certain temps, les ressources requises pour les services d'architecture et de génie devraient être considérablement réduites.

À mesure que les gouvernements et territoires assuront de plus en plus de responsabilités, ils devront assurer le financement de l'entretien et de la construction des routes du Nord. Une partie importante des activités de conception, de construction et d'entretien du réseau routier du Nord relève déjà des responsabilités du ministère territorial des Travaux publics. Cela aussi devrait se traduire par une baisse des ressources d'AINC consacrées à ces services d'architecture et de génie.

Malgré les tendances, et bien que le pourcentage des budgets de construction de l'État (par rapport aux contributions pour les projets de construction des bandes) soit passé de 35 % à 20 % entre 1982-1983 et 1984-1985, aucun changement ne s'est manifesté quant aux ressources humaines utilisées par les services d'architecture et de génie, essentiellement à cause de l'augmentation des activités officielles et non officielles de formation professionnelle requises pour garantir que les bandes aient les compétences voulues pour réaliser les projets.

Bien que les bandes nomment à chaque fois leur directeur local de projet, le ministère nomme lui aussi son propre directeur, appelé "agent de projet", qui est chargé de surveiller les travaux exécutés par la bande et d'intervenir lorsque celle-ci rencontre des difficultés. Des ressources sont aussi utilisées pour apprendre aux bandes à entretenir les équipements construits. AINC n'a toutefois pas encore adopté de politique qui lui permettrait de déterminer le niveau de service approprié ou le niveau de ressources requises pour former les bandes indiennes. Il dispose toutefois d'un plan général identifiant la nature des programmes de formation professionnelle requis dans les domaines technique et contractuel pour permettre aux bandes indiennes d'assumer efficacement toutes leurs responsabilités.

Il semble y avoir un certain partage des responsabilités entre les bandes indiennes et le personnel régional d'AINC au sujet des activités permanentes de fonctionnement et d'entretien. Certaines bandes ne disposent pas des compétences ou des ressources voulues pour entretenir les équipements (par exemple, les patinoires) qui ont été construits. De ce fait, des employés d'AINC doivent intervenir et effectuer des réparations d'urgence pour éviter la détérioration des constructions, et les Indiens en sont parfois arrivés à considérer que ces services devraient continuer à leur être fournis. Bien que la philosophie d'AINC soit que le ministère doit gérer le programme et les bandes doivent gérer et exploiter les immobilisations, il n'existe, au sein du ministère, aucune structure permettant d'établir le niveau des services de soutien qu'il faudrait fournir aux bandes indiennes pour leur permettre d'acquérir la capacité voulue pour assumer la pleine responsabilité de leurs activités. Tant qu'AINC restera responsable des deniers publics (par exemple, pour remplacer des structures

qu'on a laissées se détériorer prématurément), il devra conserver des services internes pour assumer ce genre de fonction.

Il existe parfois une certaine contradiction au sein du personnel d'AINC, à l'administration centrale et dans les régions, au sujet de la différentiation qu'il convient de faire entre la gestion des programmes d'immobilisations (qui relève des directeurs de programmes d'AINC) et la gestion des projets (qui relève des services techniques d'AINC). Ainsi, le ministère n'a pas encore déterminé de manière satisfaisante, par exemple, dans quelle mesure le responsable d'un programme éducatif devrait s'occuper de la conception, de la construction et de l'exploitation quotidienne d'une école, plutôt que de la gestion globale du programme. Le rôle de prestataire de services du groupe des services (techniques) d'architecture et de génie n'est pas bien compris par les directeurs de programmes du ministère. Cela se traduit par une certaine confusion et un certain chevauchement des responsabilités relatives à la gestion des immobilisations.

AINC n'assure pas l'administration des marchés de conception ou de construction concernant ses propres projets de construction d'une valeur supérieure à 500,000 $. Cette responsabilité est en effet confiée, sous contrat, à Travaux publics Canada. De fait, TPC assume la responsabilité d'environ 30 millions de dollars de projets pour AINC. Pour les projets de moins de 500,000 $, le ministère sous-traite environ 75 % des travaux de conception. Il existe un protocole d'entente définissant les domaines respectifs de service et de responsabilité de TPC et d'AINC, ce qui permet aux deux groupes d'avoir de bons rapports de travail.

AINC ne dispose pas d'un système fiable d'information de gestion qui lui permettrait de rassembler de manière systématique des informations (concrètes et financières) sur les projets d'immobilisations, afin de bien gérer ses programmes et projets d'investissement. Certes, un système de comptabilité des projets a été mis en place en 1982, mais on le juge tellement complexe, et les informations qu'il contient tellement douteuses, qu'il a été rejeté par la quasi-totalité des cadres auxquels il était destiné. Le ministère a pris la décision de l'améliorer, et un système sensiblement plus efficace devrait être en place vers la fin du présent exercice financier.

En résumé, une part croissante de la responsabilité d'AINC en matière de construction et d'entretien des immobilisations est transférée aux bandes indiennes et aux gouvernements territoriaux, mais cette opération n'est pas accompagnée de la responsabilité comptable correspondante. Le personnel d'AINC assume une très faible partie des activités concrètes de conception et de construction, et pratiquement aucune activité d'entretien. La conception et la construction sont normalement effectuées sous contrat par les bandes indiennes et Travaux publics Canada, et l'entretien est généralement assuré par les bandes. La principale responsabilité du groupe de plus de 400 employés (dont 30 % sont des spécialistes) d'AINC concerne la gestion des projets, les transferts de technologie aux bandes, et la prestation de conseils et de services professionnels aux directeurs des programmes d'AINC. Il est essentiel d'améliorer et de clarifier les rapports entre les bandes et AINC au sujet de la gestion et de la responsabilité des biens immobiliers, surtout dans le contexte de l'orientation future du ministère.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- Élaborer un plan de transfert aux bandes indiennes, dans un délai de trois ans, des connaissances relatives aux activités opérationnelles d'entretien afin de réduire leur dépendance à l'égard du personnel du ministère.

- Mettre en place de meilleurs mécanismes de financement, afin de réduire la responsabilité d'AINC à l'égard de la réalisation des projets et d'augmenter la responsabilité et les capacités des bandes indiennes et des conseils tribaux. AINC devrait cesser de réaliser lui-même des projets et augmenter les contributions.

- Éliminer graduellement son programme interne de construction de routes du Nord et en transférer la responsabilité aux gouvernements territoriaux, au moyen de paiements de transfert.

- Réduire les services d'architecture et de génie du ministère pour les ramener au niveau de ceux d'un client averti, étant donné les initiatives de regroupement des services d'architecture et de génie du gouvernement. Les compétences professionnelles et techniques d'AINC devraient être transférées à Travaux publics Canada et, à l'avenir, AINC devrait obtenir ces services par l'intermédiaire de TPC.

SECTION 18 - SANTÉ ET BIEN-ÊTRE

DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES MÉDICAUX

Santé et Bien-être social Canada

OBJECTIF

Protéger et améliorer la santé des Canadiens, ce qui relève, en vertu des lois ou des traditions, du ministère de la Santé et du Bien-être social. La Section de la gestion et de la planification des biens immobiliers contribue directement à la réalisation de cet objectif de la Direction générale.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

La Direction générale des services médicaux possède et exploite :

a. 8 hôpitaux
b. 6 pavillons hôpitaux
c. 12 cliniques
d. 96 postes d'infirmerie
e. 127 centres de santé
f. 197 postes de santé
g. 63 bureaux de la santé
h. et environ 200 bâtiments offrant des locaux à son personnel.

Les principaux bénéficiaires du programme sont les Indiens inscrits et les Inuit du Canada, et les résidents non autochtones des Territoires du Yukon et du Nord-Ouest. Les autres clients de la Direction générale comprennent les fonctionnaires fédéraux, le personnel de l'aviation civile, les immigrants et résidants temporaires, et les voyageurs internationaux.

DOCUMENTS HABILITANTS

Le mandat de la Direction générale des services médicaux découle de l'article 91 des Lois constitutionnelles de 1867 et 1981. Le paragraphe 24 de cet article concerne la prestation de services de santé aux Indiens, dont le gouvernement a fait une politique fondamentale en 1945. Une

décision de 1954 du Conseil privé autorise la prestation de services de santé dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1983-1984	1984-1985
Dépenses de fonctionnement	2,875	3,807
Immobilisations	23,975	34,327
Subventions et contributions	6,638	9,539
Années-personnes	97	97

BIENS IMMOBILIERS

Terrains : 170.32 hectares
Bâtiments : 508
Superficie brute :
- 176,028 mètres carrés sous la responsabilité de la DGSM;
- 1,164.6 mètres carrés (résidentiels) en location directe;
- 71,224.9 mètres carrés de bureaux gérés par TPC.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

En ce qui concerne l'acquisition de terrains et de bureaux, et la réalisation des projets de construction de plus de 200,000 $, Travaux publics Canada est l'agent exclusif de la Direction générale. Celle-ci est autorisée par la Loi sur l'administration financière à lancer des appels d'offres et à être son propre agent pour les projets d'une valeur inférieure à 200,000 $. Les autres projets de construction financés au moyen d'ententes de contributions avec les bandes indiennes sont réalisés par les bandes elles-mêmes, généralement sans intervention de TPC, ni à l'étape de la planification, ni à celle de la construction. Les locaux situés dans ces immeubles sont loués à la Direction générale par l'intermédiaire de TPC.
L'augmentation des budgets d'immobilisations et de subventions reflète la croissance des dépenses effectivement consacrées aux 62 projets de construction recensés dans le budget approuvé du ministère.

La structure adoptée pour la réalisation du programme, et qui ne concerne pratiquement que la détermination des besoins en locaux, la répartition des locaux, l'approbation des projets et le recrutement du personnel voulu, et les activités courantes de fonctionnement et d'entretien des installations, est la suivante :

a. Administration centrale : huit employés s'occupant de la détermination des besoins, de la planification et de la répartition des locaux, de la tenue des registres immobiliers et de la planification des services d'entretien.

b. Les régions, les zones et les hôpitaux : 89 employés ne s'occupant essentiellement que de l'identification, de l'organisation et de la supervision des activités de fonctionnement et d'entretien. 47 de ces employés sont des superviseurs des services d'entretien, des membres de divers corps de métiers et des spécialistes des équipements de chauffage dans les hôpitaux.

La Direction générale des services médicaux n'a aucun personnel spécialisé en architecture et en génie. Pour ce genre de service, elle s'en remet totalement à Travaux publics Canada, qui s'occupe aussi de la négociation de contrats pour l'entretien des locaux dans les régions du Nord où sont installés les employés de plusieurs organismes du gouvernement.

OBSERVATIONS

La Direction générale des services médicaux a une politique d'immobilisations bien définie, fondée sur des normes approuvées par le Conseil du Trésor et par elle-même, et destinée à garantir que les responsables des programmes de soins médicaux auront à leur disposition les locaux nécessaires pour offrir des services de qualité. Le système de gestion est coiffé par un Comité de révision du programme d'immobilisations, où les usagers détiennent une représentation majoritaire, et qui a la responsabilité :

a. d'examiner et de recommander à la haute direction la partie du POP concernant les immobilisations;

b. d'examiner annuellement la structure du plan d'immobilisations à long terme;

c. d'examiner les changements qu'il conviendrait éventuellement d'apporter aux politiques et procédures pour assurer la gestion efficace et efficiente de la politique du programme d'immobilisations;

d. d'analyser les grands projets d'immobilisations exigeant l'approbation du Conseil du Trésor;

e. et de mettre en place les méthodes et procédures permettant de contrôler les projets d'immobilisations.

Ce système semble être efficace pour garantir que les bâtiments nécessaires sont fournis dans les délais voulus et que la haute direction participe activement au processus d'élaboration des projets d'immobilisations.

La Direction générale a cependant quelques problèmes concernant l'entretien de ces équipements, étant donné qu'elle vient tout juste d'envisager l'élaboration d'un programme d'entretien préventif. Dans toutes les régions, sauf en Ontario où un programme d'entretien préventif a été élaboré conjointement avec TPC, l'entretien consiste tout simplement à réparer les pannes.

La Direction générale considère qu'elle devrait se doter d'un système intégral d'entretien préventif, fondé sur l'établissement d'un inventaire complet de tous ses équipements et de leur état, dans toutes les régions, inventaire qui n'existe pas actuellement. Certes, elle préférerait que ce programme soit élaboré et fourni par Travaux publics Canada, mais cet organisme a jusqu'à présent refusé cette responsabilité, sauf en Ontario, car il estime ne pas avoir suffisamment d'années-personnes. Les fonds requis pour un tel programme ne posent aucun problème puisque la Direction générale est prête à les fournir, mais elle est par contre dans l'impossibilité d'y affecter les années-personnes requises. Pour résoudre le problème, la Direction générale essaye d'obtenir des crédits qui lui permettraient d'impartir au secteur privé la création et l'exploitation d'un système intégral d'entretien préventif de tous ses équipements, dans tout le pays. Cette initiative doit être appuyée car elle offre la perspective d'économies à long terme sur le plan de l'entretien courant et de la réduction des investissements de départ.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail de maintenir le statu quo car rien ne semble justifier la modification du système actuel. La gestion des biens immobiliers est assurée de manière efficace par TPC qui fait impartir, et les employés du ministère n'assument que les activités de soutien du programme.

DIRECTION GÉNÉRALE DE PROTECTION DE LA SANTÉ

Santé et Bien-être social Canada

OBJECTIF

Veiller à ce que les laboratoires de la Direction générale soient installés dans des locaux satisfaisants.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

La Direction générale de la protection de la santé (DGPS) possède et exploite des laboratoires régionaux à Vancouver, Winnipeg, Scarborough et Longueil, et un laboratoire régional installé dans une partie d'un bâtiment transformé de Travaux publics à Halifax. Sept autres laboratoires sont installés dans des bâtiments consacrés exclusivement à cette fonction, et appartenant à Travaux publics Canada dans la région de la Capitale nationale. La DGPS construit actuellement des locaux de remplacement à Burnaby (Vancouver) et Winnipeg, et en prévoit à Halifax.

DOCUMENTS HABILITANTS

Il n'existe aucun document autorisant spécifiquement la DGPS à acquérir des biens immobiliers. Les établissements dont elle a besoin à l'extérieur de la région de la Capitale nationale sont financés par ses soins et construits par Travaux publics Canada, alors que ceux dont elle a besoin dans la région de la Capitale nationale sont financés, construits et complètement entretenus par TPC, qui en demeure le propriétaire.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	1,060	1,988
Immobilisations	2,260	22,800
Années-personnes	0.75	8

BIENS IMMOBILIERS

Terrains : 7.48 hectares
Bâtiments : 4 (y compris les deux en construction)
Superficie brute : - 25,485 mètres carrés sous la responsabilité de la DGPS
- 54,919 mètres carrés sous la responsabilité de TPC, la grande majorité se trouvant dans la RCN.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Les biens immobiliers de la DGPS ne justifient pas la création d'une structure spécifique de gestion. Les grands projets d'immobilisations sont placés sous la responsabilité du directeur du Bureau de l'administration. En ce qui concerne la gestion quotidienne des biens, qui comprend les fonctions d'exploitation et d'entretien, elle est assurée par les directeurs régionaux. Le temps et le nombre d'années-personnes consacrés à cette activité augmenteront temporairement pendant la conception et la construction des nouveaux laboratoires. Toutes les fonctions de conception, de construction et d'entretien sont exécutées sous contrat par l'intermédiaire de TPC.

Le processus de réalisation des projets est le suivant :

a. la DGPS adresse à Travaux publics Canada un mémoire spécial sur chaque projet, et demande au Conseil du Trésor l'autorisation de recruter des experts-conseils;

b. la DGPS et TPC collaborent pour le choix du site, l'analyse des conclusions des experts-conseils et l'élaboration de l'échéancier;

c. la DGPS approuve l'avant-projet et collabore avec TPC au sujet des modifications éventuelles;

d. la DGPS reçoit l'approbation de construire donnée par le Conseil du Trésor;

e. TPC lance des appels d'offres, adjuge les contrats et supervise la construction;

f. à l'achèvement du projet, la DGPS et la Direction générale des services médicaux réalisent des tests complets des systèmes de ventilation et, si tout va bien, acceptent le bâtiment.

OBSERVATIONS

En situation normale, la gestion du programme est assurée par le personnel du Bureau de l'administration de la DGPS et par les directeurs régionaux, et semble efficace et garantir la protection des intérêts de la DGPS. Étant donné qu'aucun employé ne s'occupe à temps plein de la gestion des biens immobiliers, il est difficile de voir comment celle-ci pourrait coûter moins cher. Les augmentations de coûts enregistrées en 1985-1986 correspondent à la réalisation des premiers investissements importants concernant la construction des nouveaux laboratoires.

OPTION

Il faudrait élaborer un projet de loi donnant à la Direction générale de la protection de la santé le pouvoir légal de détenir ses propres biens immobiliers.

SECTION 19 - MUSÉES NATIONAUX

MUSÉES NATIONAUX DU CANADA

Ministère des Communications

OBJECTIF

L'objectif des Musées nationaux du Canada est de mettre en valeur les produits de la nature et les oeuvres de l'homme, particulièrement mais non pas exclusivement dans le contexte du Canada, de façon à susciter l'intérêt à leur égard dans tout le pays et à en propager la connaissance. La Direction des services d'architecture, de la Division des services à la corporation, est au service direct de cet objectif.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

La Société des Musées nationaux du Canada, société d'État inscrite à l'annexe B et relevant du ministre des Communications, a quatre divisions opérationnelles :

a. la Galerie nationale du Canada;

b. le Musée national des sciences naturelles;

c. le Musée national de l'homme, auquel est intégré le Musée canadien de la Guerre;

d. et le Musée national des sciences et de la technologie, auquel est intégré le Musée national de l'aviation et de l'espace.

Tous les bâtiments d'exposition des musées se trouvent dans la région de la Capitale nationale, où deux nouveaux bâtiments destinés respectivement au Musée des beaux-arts du Canada (nouvelle Galerie nationale) et au Musée national de l'homme, sont en cours de construction par la Société de construction des musées du Canada. Lorsque ces projets seront achevés et que les salles d'exposition libérées dans les bâtiments qu'ils occupent actuellement auront été rénovées, la capacité d'exposition des Musées nationaux du Canada aura plus que doublé.

DOCUMENT HABILITANT

Les Musées nationaux du Canada relèvent de la Loi sur les musées nationaux, 1967-68, c.21, art. 1, mais ils n'ont pas le droit de posséder de biens immobiliers en propre.

RESSOURCES (milliers $ courants)

	1983-84	1984-85
Dépenses de fonctionnement	1,059	1,094
Dépenses en capital	1 946	1,115
Années-personnes	19	26

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La Société des musées nationaux du Canada ne gère pas de biens immobiliers, au sens propre du terme, puisqu'elle ne possède ni terrains ni bâtiments. En fait, elle loue des bâtiments à Travaux publics Canada, qui lui fournit des services complets d'exploitation et d'entretien. La Direction des services d'architecture, de la Division des services à la Corporation, s'occupe essentiellement de l'identification, de la rationalisation et de la présentation des besoins en locaux des Musées nationaux du Canada, de façon à se les faire fournir par Travaux publics Canada ou par la Société de construction des musées du Canada, dans des immeubles neufs ou rénovés. Elle s'occupe également des plans d'aménagement à long terme. Actuellement, la Société occupe en totalité ou en partie 39 bâtiments de la région de la Capitale nationale. Sept bâtiments servent à l'exposition de collections au public, des parties de trois bâtiments sont utilisées comme bureaux, et 29 servent d'entrepôts, d'ateliers, ou de bâtiments de recherche ou de conservation. Les bâtiments consacrés à l'exposition des collections au public sont les suivants :

a. L'Édifice commémoratif Victoria, à l'angle des rues Metcalfe et Argyle, qui abrite le Musée national de l'homme et le Musée national des sciences naturelles.

b. Le Musée national de la guerre, sur la promenade Sussex.

c. L'immeuble Lorne à l'angle des rues Elgin et Slater, qui abrite la Galerie nationale.

d. Le Musée national des sciences et de la technologie, sur le boulevard Saint-Laurent.

e. Le Musée national de l'aviation, qui occupe trois hangars à Rockliffe.

Lorsque la construction des deux nouveaux musées sera achevée, 16 groupes de locaux seront libérés (11 par le Musée de l'Homme et 5 par la Galerie nationale), et 5 autres seront libérés lorsque l'Immeuble commémoratif Victoria aura été rénové pour accueillir la collection des Sciences naturelles, après le départ du Musée de l'Homme. Lorsque le plan à long terme des Musées nationaux du Canada aura été réalisé, il y aura six bâtiments ou emplacements réservés à l'exposition des collections au public, et quatre bâtiments destinés à abriter des bureaux et (ou) des laboratoires de conservation.

Les locaux des Musées nationaux du Canada sont fournis par TPC et la SCMC, en fonction des besoins définis par les usagers avec l'aide de la Direction des services d'architecture. En 1984-85, cette Direction était dotée de 19,5 A.-P., dont cinq étaient des postes non permanents (arrivant à expiration en 1988) destinés à faciliter la coordination des activités d'examen des plans généraux et détaillés du nouveau Musée des beaux-arts du Canada et du nouveau Musée national de l'Homme, eu égard aux besoins opérationnels, et à dresser les plans d'occupation de ces bâtiments, et du nouveau Musée de l'aviation et de l'espace en cours de conception et de construction par TPC. Des efforts considérables sont déployés, avec l'aide d'experts-conseils, pour planifier la rénovation des locaux existants qui seront libérés à l'achèvement des nouveaux édifices.

Le personnel permanent relevant du Directeur comprend :

a. Le chef de la Division de la gestion du logement, et six employés, qui sont chargés de coordonner la planification, la répartition et la coordination des locaux, la signalisation, le stationnement et les télécommunications.

b. Le chef de la Division de la coordination des projets, qui est un architecte responsable de la

coordination professionnelle des projets, de la communication d'informations aux experts-conseils, et de l'examen des travaux de conception.

c. Une section de soutien graphique, comprenant deux employés.

d. Et une section de soutien administratif, comprenant quatre employés.

OBSERVATIONS

L'examen des documents de planification à long terme des Musées nationaux du Canada et de divers projets détaillés révèle sans l'ombre d'un doute que la Direction des services d'architecture accomplit son travail de manière efficace et professionnelle. Elle constitue un lien indispensable entre les organisateurs d'expositions et les entrepreneurs, lien qu'il serait difficile d'assurer autrement.

Le recours fréquent à des experts-conseils pour appuyer les services professionnels internes révèle une volonté manifeste de maintenir le nombre d'employés permanents au strict minimum nécessaire pour fournir des services professionnels compétents à l'appui de la gestion quotidienne des divers projets concernant les musées.

Étant donné la nature extrêmement particulière des installations électriques, mécaniques et d'éclairage requises pour assurer la préservation, la protection et l'exposition des collections, il ne semble pas y avoir d'autre solution pratique que le maintien d'un petit groupe interne d'employés spécialisés, capables d'expliquer aux architectes les besoins détaillés des musées, et de veiller à ce que ces besoins soient satisfaits. Cela est d'autant plus nécessaire dans un domaine où les normes de Travaux publics Canada et du Conseil du Trésor sont destinées à la construction d'immeubles de bureaux plus ou moins standard et non pas de musées extrêmement spécialisés, et où le personnel des Travaux publics a clairement fait la preuve, au niveau opérationnel, de ses carences en matière de formation professionnelle et d'appréciation de la nature même des activités des musées, pour régler rapidement des problèmes d'entretien des équipements.

Il convient de souligner que le regroupement des activités de soutien des musées dans un plus petit nombre de bâtiments à destination unique permettrait de dégager des économies importantes à la fois aux Musées nationaux du Canada (personnel de sécurité et d'administration) et à Travaux publics Canada (personnel d'entretien des bâtiments, contrats de nettoyage, etc.). La dispersion actuelle des services représente manifestement la solution la plus inefficiente. Il convient donc de proposer la mise en oeuvre du plan de développement des Musées nationaux du Canada, qui analyse clairement ce problème et propose une solution appropriée.

OPTION

Il n'existe pas d'option raisonnable au statu quo. Il est essentiel que les Musées nationaux du Canada conservent la capacité de définir et de planifier leurs besoins en locaux et d'exercer un contrôle efficace sur les projets et les programmes.

MUSÉES NATIONAUX DU CANADA (MNC-1)

Résumé des ressources de gestion des biens immobiliers : Nom et code du programme

Ressources du programme: ($)	**83/84**	**84/85**	**85/86**	**86/87**	**87/88**
Dépenses de fonctionnement totales	553,083	1,058,819	1,093,785	950,602	994,807
Recettes	-	-	-	-	-
Salaires	425,072	660,819	892,684	755,348	755,348
F & E	119,010	398,000	201,101	195,254	239,459
Subventions et contrib.	9,001	-	-	-	-
Dépenses en capital	800,507	1,945,600	1,114,568	1,105,608	1,302,938
A.-P.	11	19	26	22	22

Ventilation régionale :

1984-85	RCN	Atlant.	Qué.	Ont.	Ouest	Autre
Dépenses brutes totales	**3,004,419**					
Recettes	**-**					
Salaires	**660,819**					
F & E	**398,000**					
Subventions et contrib.	**-**					
A.-P.	**19**					
Dépenses en capital	**1,945,600**					

SOCIÉTÉ DE CONSTRUCTION DES MUSÉES DU CANADA

Ministère des Communications

OBJECTIF

Assurer la construction, dans la région de la Capitale nationale, de bâtiments pouvant accueillir le Musée des beaux-arts du Canada et le Musée national de l'Homme, et assurer notamment l'acquisition, le contrôle, l'administration et l'aliénation des terrains requis.

DOCUMENTS HABILITANTS

La SCMC est une société d'État inscrite à l'annexe C, qui a été créée le 17 juin 1982 par le décret du conseil C.P. 1982-1838. Elle relève du ministre des Communications, par l'intermédiaire d'un Conseil d'administration composé de son Président, du Secrétaire général des Musées nationaux du Canada, du Président de la Commission de la Capitale nationale, et des Sous-ministres des Travaux publics et des Communications. Les Directeurs du Musée des beaux-arts du Canada et du Musée national de l'Homme jouent un rôle consultatif auprès du Conseil d'administration.

RESSOURCES (milliers $ courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	2,346	2,605
Dépenses en capital	39,654	87,395
Années-personnes	37	40

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La SCMC construit sur des terrains de la Commission de la Capitale nationale un bâtiment de 39,000 mètres carrés de surface nette à Hull pour le Musée national de l'Homme, et un autre de 32,500 mètres carrés de surface nette à Ottawa pour le Musée des beaux-arts du Canada. Le budget approuvé pour les deux projets est de 191,45 millions de dollars, somme qui ne comprend pas les coûts de mise en service et d'aménagement, qui seront assumés par les Musées nationaux du Canada.

Avec ses 37 A.-P., la SCMC est l'organisme responsable des deux projets. Son seul objectif est d'assurer la conception et la construction des deux musées. Son personnel assume des fonctions normales de gestion de projets concernant le contrôle et l'approbation des travaux de conception, le contrôle des chantiers, le contrôle des coûts, la gestion financière, et, puisqu'il s'agit de projets d'une grande notoriété, le programme de relations publiques et d'information du public. Les travaux de conception ont été impartis à deux sociétés d'architecture, une pour chaque musée. La SCMC s'occupe elle-même de la passation et de l'administration des contrats.

OBSERVATIONS

Si l'on juge la SCMC à l'aune de son mandat, qui consistait à "assurer la construction, dans la région de la Capitale nationale, d'immeubles pouvant accueillir la Galerie nationale du Canada et le Musée national de l'Homme", dans le cadre d'un niveau de financement établi, on ne peut que conclure à l'échec de sa mission. Toutefois, en ce qui concerne ses activités de gestion des deux projets de construction, on considère généralement qu'elle accomplit son travail avec efficacité et que le niveau de ses effectifs est généralement conforme à la taille et à la complexité des projets. L'annexe A ci-après est un résumé chronologique des événements qui constitue un élément essentiel de nos remarques générales.

La situation actuelle est la suivante : pour avoir des bâtiments terminés, prêts à être aménagés et conformes aux plans approuvés, il faudra nécessairement dépenser de 36 à 54 millions de dollars de plus que prévu. Le Groupe de travail fait les constatations suivantes :

a. La SCMC a été créée en dehors du mécanisme normal de surveillance et de contrôle.

b. Aucune tentative n'a apparemment été faite pour calculer les coûts totaux des projets, c'est-à-dire de construction et d'occupation. Le budget ne portait que sur la phase de construction du programme.

c. Bien qu'il soit actuellement établi que les projets coûteront entre 36 et 54 millions de

dollars de plus que prévu (à condition qu'ils soient achevés conformément aux plans approuvés), aucune mesure n'avait encore été prise, au moment où nous rédigions cette évaluation, pour faire approuver les coûts excédentaires ou changer la structure de gestion afin de contrôler tout autre risque de dépassement des budgets.

d. Échappant au mécanisme normal de surveillance et de contrôle, la direction de la SCMC aurait dû informer le Cabinet en octobre 1983 que les projets ne pourraient être achevés en respectant le budget, et que l'on pouvait s'attendre à une augmentation du déficit, estimé alors à 5 millions de dollars, à mesure que l'on achèverait les travaux en respectant les plans d'origine et que l'on entreprendrait la construction selon la méthode rapide qui présentait des risques particulièrement élevés.

e. Lorsque des crédits supplémentaires n'étaient pas accordés, la SCMC aurait dû formuler des options, en 1983, et recommander la réduction de certaines parties du projet, afin de respecter le budget.

Si l'on veut analyser la SCMC comme modèle de réalisation de vastes projets de construction prestigieux, la conclusion s'impose d'elle-même, c'est-à-dire que l'intérêt public est bien mieux protégé lorsque les projets sont contrôlés par les structures établies des ministères et du Conseil du Trésor. Dans le cas présent, rien ne permet de croire que l'on n'aurait pas pu respecter les échéanciers en utilisant la procédure prévue pour les grands projets de l'État et en faisant réaliser les travaux de construction par Travaux publics Canada, selon la méthode rapide. Il est vraisemblablement que les travaux n'auraient pas été entrepris, ou que les plans auraient été changés de façon à respecter le budget, si l'on avait adopté cette méthode de contrôle et si l'on avait correctement constitué la Commission supérieure de révision.

Il est probable que changer de méthode à cette étape-ci du projet, de façon à remplacer la Société d'État par le mécanisme normal de contrôle des grands projets de l'État, se traduirait par de nouveaux retards et par des pénalités financières de l'ordre de 8 à 10 millions de dollars. Des changements pourraient être apportés à la haute direction de

la Société. Il ne serait toutefois pas recommandé de modifier le personnel de gestion du projet, puisque cela produirait une rupture de continuité pouvant avoir de graves conséquences. Par ailleurs, changer d'organisation à mi-chemin aurait un effet perturbateur sur l'application du principe de responsabilité de gestion durant l'achèvement des travaux.

Les options concrètes qui s'offrent au gouvernement sont les suivantes :

a. autoriser des crédits suffisants pour permettre l'achèvement du projet tel qu'approuvé, en contrôlant très étroitement la manière dont ces crédits supplémentaires seront dépensés;

b. achever le maximum possible avec le budget actuel, ou en augmentant un peu le budget. Cette option suppose qu'on accepte des bâtiments partiellement achevés pendant une période indéfinie, ce qui se traduira plus tard par de nouveaux coûts d'achèvement.

Quelle que soit l'option retenue, il paraît essentiel de nommer un directeur général ayant une vaste expérience de la direction des projets de construction et jouissant des pouvoirs opérationnels requis pour garantir le bon achèvement de ce qui n'est en fait désormais rien de plus qu'un grand projet de construction. Il serait peut-être utile de conserver dans l'équipe de gestion un expert reconnu des milieux artistiques ou muséologiques, afin de préserver la crédibilité du projet au sein de cette collectivité. Ce facteur risque d'être particulièrement important si l'on décide un jour de lancer des campagnes de souscription publiques pour achever les deux musées conformément aux plans.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de conserver la Société de construction des musées du Canada et nomme immédiatement un président-directeur-général ayant une vaste expérience de la direction des projets de construction, et jouissant des pleins pouvoirs opérationnels. Il conviendrait en même temps de prendre officiellement une décision quant au niveau

de financement à accorder à la Société et au degré d'achèvement des travaux jugé acceptable.

Il faudrait fournir des crédits suffisants pour achever ces projets conformément aux plans, en contrôlant très étroitement les nouvelles dépenses.

ANNEXE A

SOCIÉTÉ DE CONSTRUCTION DES MUSÉES DU CANADA

CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS

Septembre 1981 - Le gouvernement prend la décision de construire de nouveaux édifices pour le Musée des beaux-arts du Canada et le Musée national de l'Homme. Les crédits affectés au projet, et imputés à l'enveloppe de réserve des opérations du gouvernement, s'élèvent en tout à 185 millions de dollars pour cinq exercices financiers, de 1982-83 à 1986-87. En novembre 1983, le budget est relevé à 191.45 millions de dollars pour tenir compte des augmentations de coûts résultant des changements concernant les prévisions de dépenses (1.6 million de dollars) et la construction de places de stationnement supplémentaires pour le Musée des beaux-arts (4.5 millions de dollars). Les 186.6 millions affectés au deux bâtiments résultaient apparemment d'une estimation faite à la fin des années 1970 par les Musées nationaux du Canada. Toutefois, cette estimation ne portait pas sur un site en particulier, ne concernait que les coûts de construction, et ne représentait donc en fait rien de plus qu'un budget de classe D (simple ordre de grandeur).

21 juin 1982 - La SCMC est constituée, à l'extérieur du système normal d'approbation. Son conseil d'administration décide que les crédits de construction seront répartis également entre les deux projets, et le gouvernement donne son accord.

Finalement, le budget de construction de chaque musée est fixé à 80 millions de dollars, le reste étant réparti de la manière suivante :

a. honoraires professionnels : 14.8 millions de dollars;
b. frais d'exploitation de la SCMC : 11.8 millions de dollars;
c. stationnement du Musée des beaux-arts :4.85 millions de dollars.

Mai 1983 - Le gouvernement approuve le projet architectural du Musée des beaux-arts, et il est clairement entendu que le coût prévu du bâtiment est inférieur de 4 millions de dollars au budget de base de 80 millions.

Octobre 1983 - Le gouvernement approuve les plans de construction et de financement à long terme des deux projets. La SCMC informe le gouvernement que les deux projets, qui n'en sont encore qu'à l'étape de l'avant-projet, coûteront environ 5 millions de dollars de plus que leur budget de base. L'approbation des plans est conditionnelle à l'obtention par la SCMC des 5 millions de dollars supplémentaires sous forme de dons privés.

Décembre 1983 - Début des travaux de construction du Musée des beaux-arts.

Février 1984 - Début des travaux de construction du Musée de l'Homme.

25 mai 1984 - Le gouvernement reconnaît officiellement que les musées ne pourront pas être achevés conformément aux plans et en respectant les budgets (on parle alors de dépassements de coûts de l'ordre de 24 millions de dollars), et il autorise la SCMC à lancer un appel public de fonds, dans le but "d'améliorer la qualité des deux musées" (expression citée par les vérificateurs aux comptes dans le rapport annuel de la SCMC pour 1983-84). La SCMC commence à planifier sa campagne de collecte de fonds, mais le changement de gouvernement interrompt ses plans. Il semble également que le projet de collecte de fonds par un organisme fédéral, pour de tels projets, suscite l'opposition unanime des provinces.

Décembre 1984 - À la demande du sous-ministre des Communications et du secrétaire du Conseil du Trésor, le ministère des Communications charge un groupe de travail de calculer les crédits supplémentaires requis pour financer les activités de construction et d'occupation des nouveaux bâtiments du Musée des beaux-arts du Canada et du Musée national de l'Homme, et les frais d'occupation du nouveau Musée national de l'aviation. En ce qui concerne les projets de la SCMC, le groupe de travail conclut, dans son rapport du 19 février 1985 que :

a. les dépassements de coûts potentiels pour les travaux de construction sont les suivants :

   1. Musée des beaux-arts : 21,388,003 $ (26,7 %);
   2. Musée de l'Homme : 14,679,252 $ (18,4 %);
   3. En tout : 36,067,255 $ (22,54 %);

b. les frais d'occupation (ameublement, déménagements, préparation des expositions, etc.) s'élèvent à 55,500,000 $ pour les deux projets. Ces coûts, qui ne relèvent pas de la SCMC, n'avaient pas été pris en considération lorsqu'il avait été décidé de construire deux nouveaux musées;

c. par rapport à leurs coûts d'exploitation actuels, le Musée des beaux-arts et le Musée de l'Homme enregisteront des augmentations de coûts annuels s'élevant respectivement à 1,771,000 $ et 4,595,000 $.

Mars 1985 - Au cours d'entrevues avec les membres du Groupe d'étude, la SCMC mentionne que les capitaux requis pour assurer le bon achèvement des travaux, conformément aux plans, s'élèveront à 54 millions de dollars, et non à 36 millions de dollars. L'intégration de cette somme au budget permettrait de rétablir à un niveau réaliste les provisions d'urgence retenues pour les deux projets. La provision d'urgence actuellement établie pour le Musée de l'Homme n'est que de 660,000 $. Si l'on exerçait un contrôle adéquat des dépenses, il ne serait probablement pas nécessaire d'engager ou de dépenser la totalité des 18 millions de dollars supplémentaires.

Degré d'achèvement des travaux (de construction seulement) au 1er avril 1985 :

a. Musée des beaux-arts : 25,1 % (40.9 % prévus par les contrats);
b. Musée de l'Homme : 10.8 % (25.8 % prévus par contrats).

SECTION 20 - AUTRES PROGRAMMES

RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET INDUSTRIELLES

Conseil national de recherches

OBJECTIF

Fournir les équipements nécessaires pour appuyer les recherches dans le domaine des sciences naturelles et du génie, développer et préserver des compétences nationales dans ce domaine, et diffuser les connaissances acquises dans les milieux scientifiques nationaux et internationaux.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Les résultats de ce programme sont :

- La création au Canada d'un milieu propice à l'acquisition de nouvelles connaissances scientifiques et techniques.

- La préservation des capacités requises pour répondre rapidement et efficacement aux besoins futurs en matière de connaissances de pointe dans les domaines des sciences, des techniques et du génie, et pour favoriser l'analyse en profondeur de problèmes.

Les principaux bénéficiaires du programmes sont les suivants :

- Les services de recherche fondamentale et appliquée de l'industrie canadienne;
- Les ministères et organismes fédéraux;
- Les autres gouvernements, organismes et particuliers du Canada contribuant à la production et à l'exploitation des connaissances scientifiques et techniques;
- Les universités canadiennes;
- Les gouvernements et organismes internationaux, en règle générale grâce à des ententes de collaboration ou de réciprocité bénéfiques au Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le Conseil national de recherches.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	38,000	38,000
Dépenses d'immobilisations	62,000	20,000
Recettes	2,000	2,000
Années-personnes	260	260

BIENS IMMOBILIERS

L'inventaire immobilier comprend actuellement environ 280 bâtiments et structures, dont la valeur estimative de remplacement oscille entre 400 et 450 millions de dollars, et des terrains adjacents à ces bâtiments et structures.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Les biens immobiliers gérés par le CNRC comprennent des bureaux, des instituts de recherche, des laboratoires, des "services nationaux" (des souffleries, des installations d'essai de moteurs, des observatoires, une station de recherches sur les incendies, des installations d'essai des structures marines, une installation d'étude du givrage des hélicoptères, et une installation d'essais en basses températures), des établissements de recherche spéciaux (des compresseurs, des intallations de refroidissement, des pompes, des installations d'entreposage et de mélange des carburants), des ateliers techniques et d'entretien, et des laboratoires équipés de transmetteurs et de récepteurs pour l'étude de la physique de l'espace et de la terre.

Les installations sont réparties dans 68 localités, de la manière suivante :

a. Colombie-Britannique	5 localités
b. Prairies	23 localités
c. Ontario	19 localités

d. Québec	10 localités
e. Maritimes et Terre-Neuve	11 localités

Il convient d'ajouter aux installations de recherche (notamment aux observatoires) des terrains parfois très vastes (par exemple, 135 acres dans le parc Algonquin, 3,700 acres à Penticton, C.-B., 176 acres à Victoria/Squamish, C.-B.).

À Boucherville, le CNRC a obtenu une "option de refus prioritaire" concernant un terrain de 35 acres adjacent à l'Institut de recherches sur les matériaux industriels et qui pourrait servir à inciter les entreprises à s'installer localement.

Le CNRC participe également à la Société du télescope Canada-France-Hawaï, et au TRIUMF (Tri-University Meson Facility), installé à l'Université de Colombie-Britannique. Pour ces deux projets, des crédits sont fournis dans le cadre d'ententes distinctes de contributions. Les biens immobiliers appartiennent à d'autres entités, et les frais d'exploitation et d'investissement ne font pas partie des contributions du CNRC.

L'annexe A est une liste plus détaillée des installations nationales gérées par le CNRC, et des deux installations (télescope Canada-France-Hawaï et Tri-University Meson Facility) recevant des contributions du CNRC.

L'acquisition et la gestion des installations sont organisées sur une base nationale. Toutes les activités d'exploitation tombent sous la responsabilité de l'un des cinq vice-présidents du CNRC à Ottawa, et sont gérées localement par quelque 45 gestionnaires locaux, avec leur personnel.

Une division nationale des services d'entretien, basée à Ottawa (213 années-personnes) fournit des services fonctionnels de génie, d'entretien technique et d'exploitation au vice-président concerné et, par son intermédiaire, aux responsables des installations. Il n'y a pas d'organisation régionale.

La majorité (80 %) des services de conception et de construction (architecture, génie, etc.) sont impartis, les autres étant fournis soit par Travaux publics Canada (14 %), soit par du personnel interne (6 %). Le personnel interne

s'occupe essentiellement des études préliminaires et des études de faisabilité, de l'élaboration des cahiers des charges, et de la gestion et du contrôle des projets. Nous n'avons pas examiné les procédures détaillées d'approbation et de gestion des projets.

Dans la région de la Capitale nationale, la plupart des fonctions d'exploitation et d'entretien sont imparties directement au secteur privé. La Commission de la Capitale nationale fournit ainsi des services d'aménagement paysager, de déneigement et d'entretien des terrains; Travaux publics Canada fournit des services de ramassage des ordures. Des employés permanents du CNRC assument certaines fonctions opérationnelles, et des fonctions de supervision et de passation des contrats.

À l'extérieur de la région de la Capitale nationale, la plupart des activités d'exploitation et d'entretien sont sous-traitées ou fournies par Travaux publics Canada, sous le contrôle des directeurs locaux des bâtiments.

On ne facture aux ministères fédéraux que les coûts marginaux d'utilisation des installations du CNRC. En ce qui concerne les autres utilisateurs de l'extérieur, il n'existe pas de politique générale concernant le recouvrement des coûts, et les choses se règlent apparamment dans le cadre d'ententes ponctuelles, la location des propriétés étant généralement régie par le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor. (En règle générale, le CNRC ne "loue" pas de biens en tant que tels. Il met plutôt à la disposition de ses clients des installations "clés en main", dont les coûts sont déterminés au moyen de formules variables). La Loi sur le Conseil national de recherches n'autorise que la facturation des coûts directs (ce qui exclut les frais généraux, les coûts en capital, etc.) aux usagers autres que le gouvernement fédéral.

En ce qui concerne les "services nationaux" (annexe A), il est difficile de faire la distinction entre l'utilisation des biens immobiliers et l'utilisation de tous les équipements de recherche par les usagers de l'extérieur. Toutefois, le CNRC ne recouvre qu'une faible partie des coûts totaux (de fonctionnement et d'entretien, d'immobilisations, de financement). Les "services nationaux", qui sont largement utilisés par des clients extérieurs, ont une valeur de remplacement évaluée à plus de 200 millions de dollars. Ainsi, durant l'exercice financier

1982-83, le taux d'utilisation des souffleries par des clients extérieurs était évalué à 85 %, des installations aéroportées à 77 %, des installations d'essai des moteurs et des installations d'essais en basses températures à 90 %. En ce qui concerne les installations d'astrophysique (observatoires), les taux d'utilisation par les clients de l'extérieur oscillaient entre 25 et 85 %. Or, les recettes portées au crédit des "services nationaux" (sous forme de revenus locatifs) n'étaient que de deux millions de dollars (soit 10 % du total des dépenses de fonctionnement et d'entretien des "services nationaux"). Les clients extérieurs comprennent les autres ministères fédéraux, d'autres gouvernements, des entreprises privées et plusieurs sociétés d'État (par exemple, De Havilland).

Suite à l'abandon de certains programmes de recherche, le CNRC dispose de plusieurs propriétés excédentaires et en a entrepris le transfert au répertoire des propriétés excédentaires de Travaux publics Canada.

OBSERVATIONS

À l'exception de certains locaux à usage administratif, la majorité des installations du CNRC sont conçues et construites à des fins précises, ou sont dotées de caractéristiques tout à fait particulières, voire évolutives, afin de répondre à des besoins sans cesse changeants dans le domaine de la recherche scientifique. Étant donné la nature des programmes permanents de recherche scientifique et technique confiés au CNRC dans le cadre des responsabilités du gouvernement fédéral, l'infrastructure actuelle ne semble pas excessive. De fait, lorsque des programmes de recherche ont été interrompus, le CNRC a déclaré les propriétés correspondantes comme excédentaires. On ne peut envisager d'autres réductions des infrastructures que si d'autres programmes de recherche sont abandonnés ou confiés à d'autres organismes.

Nonobstant ces remarques de nature générale, plusieurs propriétés sont susceptibles de se prêter à des utilisations différentes ou à une réduction de la présence fédérale.

- Laboratoires de la promenade Sussex, à Ottawa (bâtiments de Travaux publics Canada). Si les services de recherche en astrophysique, en chimie et en biologie pouvaient être regroupés dans un autre

établissement mis à la disposition du CNRC, le terrain et les bâtiments de la promenade Sussex pourraient sans doute se prêter à une utilisation plus rentable. On ne peut cependant calculer les économies nettes potentielles sans procéder à des études plus détaillées.

- Le CNRC examine actuellement la possibilité d'utiliser des propriétés partagées et (ou) complètement extérieures à ses propres établissements (par exemple, l'Institut de technologie en production industrielle, à Winnipeg, et l'Institut de recherches optiques, à Québec). On ne peut cependant évaluer avec précision, pour l'instant, les économies potentielles au niveau des dépenses en capital et des dépenses de fonctionnement.

L'aliénation des "services nationaux" largement utilisés par des organismes du secteur privé ou d'autres niveaux de gouvernement serait théoriquement possible. Cela reviendrait toutefois à soustraire au contrôle national des installations tout à fait particulières, et exigerait le réexamen du mandat des programmes pertinents. De plus, l'accès à ces équipements de recherche risquerait d'être soumis à des critères trop restrictifs ou à des objectifs à court terme (concernant, par exemple, une entreprise ou une région donnée), ce qui ne serait pas nécessairement conforme à l'intérêt national.

Nous n'avons pas entrepris d'étude détaillée de la gestion du CNRC. Toutefois, ni nos analyses, ni des études antérieures concernant la gestion des crédits et des biens immobiliers du CNRC n'ont révélé de cas de déploiement inefficace des ressources internes, surtout si l'on tient compte du nombre et de la dispersion des installations. Les services de conception et de construction, ainsi que les services d'exploitation et d'entretien, sont déjà largement sous-traités, soit directement, soit par l'intermédiaire de Travaux publics Canada.

Deux domaines méritent cependant une attention spéciale du point de vue du recouvrement des coûts.

- Les terrains vacants entourant certaines installations sont nécessaires du point de vue la sécurité et (ou) de l'environnement expérimental (zones tampon protégeant les installations contre le

bruit, la pollution, les interférences électromagnétiques). Il se peut toutefois que ces critères opérationnels soient respectés tout en augmentant la rentablité de ces terrains en les louant à des utilisateurs publics ou privés. Il faudrait procéder à l'étude de chaque cas pour déterminer les utilisations compatibles et leurs revenus potentiels.

- L'utilisation des "services nationaux" par des organismes externes est désormais assujettie aux principes de recouvrement des coûts. Cependant, les coûts dont il s'agit concernent les services et équipements reliés aux essais ou expérimentations, et ne couvrent qu'un faible pourcentage des frais d'exploitation, sans parler des dépenses en capital. Cette politique devrait être évaluée dans le contexte du mandat des programmes concernés, et elle ne pourrait être modifiée sans amender en même temps la Loi sur le Conseil national de recherches. Ce dernier estime toutefois qu'il pourrait obtenir des recettes supplémentaires de 5 à 10 millions de dollars s'il était autorisé à facturer des tarifs "commerciaux" à ses clients.

Une autre option, qu'il conviendrait d'examiner en fonction de chaque installation, consisterait à en faire partager la propriété et le contrôle par les organismes extérieurs qui en tirent profit, grâce aux recherches en cours. La Société du télescope Canada-France-Hawaï, et la Tri-University Meson Facility sont des modèles intéressants à cet égard, puisque leurs coûts sont partagés en fonction du degré d'utilisation des bénéficiaires, les connaissances acquises étant communiquées à tous les participants. On ne peut toutefois déterminer les avantages précis d'un tel mécanisme sans entreprendre des études détaillées et des négociations avec les participants éventuels (universités, entreprises, gouvernements provinciaux, gouvernements étrangers). Il est cependant permis de croire que l'application d'un tel mécanisme de partage des coûts avec les usagers de l'extérieur permettrait au CNR de réaliser sur son budget d'exploitation des économies annuelles équivalentes à celles prévues par l'augmentation des tarifs, explicitée au paragraphe précédent (soit de 5 à 10 millions de dollars).

Il est évident que les deux options ne sont pas mutuellement exclusives, c'est-à-dire que l'on pourrait envisager le partage de la propriété dans certains cas, et simplement l'augmentation des tarifs dans d'autres.

Les facteurs connexes à prendre en considération sont les suivants :

- résistance éventuelle des bénéficiaires de l'industrie, des provinces et des universités, maintenant habitués au statu quo;

- examen des rapports avec la collectivité scientifique internationale, qui supposent généralement l'échange des connaissances et l'utilisation par les chercheurs canadiens des installations d'autres pays, selon un principe de réciprocité plus "informel";

- analyse générale du rôle revenant logiquement au gouvernement fédéral dans le domaine de la recherche scientifique, y compris de ses politiques de financement direct (CNRC) et indirect (dépenses fiscales).

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de donner au CNRC le pouvoir législatif de facturer à ses clients des droits d'utilisation compatibles avec les coûts réels et les niveaux de services fournis.

Le CNRC devrait envisager activement de partager le financement et la propriété de ses installations avec d'autres niveaux de gouvernement, des universités, des entreprises et des gouvernements étrangers.

Le CNRC devrait facturer des droits d'utilisation de ses services compatibles avec les coûts réels des services fournis.

ANNEXE A

CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES - "SERVICES NATIONAUX"

(Source : Conseil national de recherches, budget des dépenses 1984-85, partie III - Plan de dépenses)

SERVICES NATIONAUX

Installations techniques. Le CNRC dispose d'un certain nombre d'installations nationales techniques d'importance pour appuyer la recherche et le développement touchant les domaines prioritaires où des besoins nationaux doivent être satisfaits. Voici une brève description des principales installations.

Souffleries. L'Établissement aéronautique national exploite et entretient un certain nombre de souffleries nationales et les met à la disposition de l'industrie et du gouvernement. Il y a trois principales installations, à savoir une soufflerie à faible vitesse de deux mètres sur trois, dont le lancement remonte au début des années 40; une soufflerie trisonique à rafales, de 1,5 mètre sur 1,5, entrée en service en 1962; et une soufflerie à faible vitesse de neuf mètres sur neuf, entrée en service en 1970. Les principaux utilisateurs industriels de ces installations sont les constructeurs d'avions, mais d'autres usagers demandent de plus en plus d'études techniques sur la tenue au vent des bâtiments et des ponts, sur le profil des vents dans le centre des villes, sur la mesure de la traînée des véhicules de surface tels que les camions et les voitures, et sur d'autres applications.

Installations aéroportées. L'Établissement aéronautique national exploite et entretient des installations d'essai fixées à bord d'avions de forme spéciale, et les met à la disposition de fabricants canadiens d'avions, et de ministères gouvernementaux qui les utilisent surtout pour simuler la performance de nouvelles structures aéronautiques, pour étudier le comportement des avions en conditions dangereuses, ou les caractéristiques des pannes; pour réaliser des études détaillées des turbulences et d'autres facteurs atmosphériques; et pour effectuer des essais sur des systèmes de navigation et sur d'autres conditions, systèmes et matériels en rapport avec le vol. Ces installations d'essai comprennent notamment un

simulateur aéroporté, deux avions d'observation atmosphérique, et des systèmes de télédétection et de navigation.

Bancs d'essais ferroviaires. La Division du génie mécanique exploite et entretient des installations nationales d'essai utilisées par les sociétés de chemins de fer, les constructeurs de wagons et de locomotives, les usagers du rail, et les organismes de réglementation, pour faire des recherches sur des problèmes reliés à la lubrification, à la dynamique des voitures, aux structures et aux autres domaines spécialisés. Ces recherches visent à améliorer le rendement des locomotives, du matériel roulant et de l'équipement connexe, et à réduire l'usure du matériel, les dégâts occasionnés aux marchandises et les cas de déraillements. À l'heure actuelle, les installations comprennent un simulateur de voies courbes, des installations d'étude des vibrations, un cadre d'étude de l'écrasement des véhicules, et une rampe d'étude des impacts. Un banc d'essai des roues, des freins et des roulements, qui est en cours d'élaboration, permettra d'étudier les facteurs de fatique et de défaillance de ces éléments en situations contrôlées.

Installations d'essai des structures marines. Le CNRC met des installations nationales d'essai de dynamique marine à la disposition des chercheurs canadiens oeuvrant dans des domaines tels que la propulsion marine, la navigation, la tenue en mer, l'hydrodynamique, le milieu océanique, et les techniques de modélisation pour l'Arctique. Les principales installations fonctionnant actuellement à Ottawa sont un bassin d'essai des carènes, un bassin de manoeuvres et un tunnel de cavitation, avec des ordinateurs permettant la collecte et l'analyse des données.

L'expansion des activités au large de la côte est du Canada et dans les régions arctiques exige de plus en plus d'installations et de connaissances spécialisées concernant tous les aspects de la construction navale et du génie maritime, notamment en milieu maritime nordique en présence de glaces. Le CNRC procède donc actuellement à la construction, à St. John's (Terre-Neuve), d'un Institut de dynamique marine, qui devrait être complètement opérationnel d'ici 1985-86. Les installations d'Ottawa seront alors transférées dans le nouvel Institut, fournissant ainsi à l'industrie, au gouvernement et aux universités du Canada les installations et l'appui technique dont ils ont besoin pour la conception, la mise au point et la construction de

navires et de structures fixes permettant de réaliser des essais sur tous les types de navires et de structures fixes flottantes ou immergées dans des eaux infestés de glaces. Les principales installations comprendront un bassin d'essais en eaux infestées de glaces, un bassin d'essais des carènes en eaux libres, des installations informatisées de modélisation, des systèmes de collecte des données, des bureaux d'études et des ateliers.

Installations de dynamique des gaz. Les installations de dynamique des gaz de la Division du génie mécanique comprennent un puissant compresseur et un extracteur capables de produire des courants d'air et de gaz à très grande vitesse, pour les essais et la recherche sur la dynamique des gaz. Ces travaux de recherche portent sur la dynamique des gaz à très haute température, la mise au point et les essais de turbines à gaz, de groupes propulseurs aéronautiques, marins et ferroviaires. Les installations d'essai comprennent les installations de combustion, un tunnel de propulsion, et une chambre pour les essais en altitude.

Installations d'hydraulique. Les installations nationales entretenues et utilisées par le Laboratoire d'hydraulique de la Division du génie mécanique comprennent le bassin des vagues en eaux profondes, et le canal pour l'étude des vagues côtières.

Le bassin d'essai des vagues en eaux profondes permet d'effectuer des tests à l'échelle réduite des structures océaniques destinées à une utilisation en eaux profondes. Les machines connexes produisent des vagues à longues crêtes qui simulent le vent et les vagues nécessaires pour l'évaluation précise de la performance des plates-formes marines de forage pétrolier, des plates-formes de production, etc.

Le canal d'étude des vagues côtières permet la simulation des conditions des eaux côtières ou peu profondes. Les principales sources de problèmes sont l'érosion et la sédimentation côtières, ainsi que les effets des vagues et des courants sur les structures côtières telles que les jetées et autres installations portuaires.

Bancs d'essai des moteurs. La Division du génie mécanique utilise et entretient une cellule d'essai de turbines à gaz étalonnées, une cellule d'étude du givrage des moteurs, et une salle anéchoïque mise à la disposition

de l'industrie et du gouvernement du Canada pour le contrôle et l'amélioration des performances des turbines d'avion. Les installations d'essai permettent notamment de mesurer des facteurs tels que la poussée et la consommation en carburant, l'effet des nuages glacés sur la performance en vol, et l'intensité du bruit des moteurs. Les essais effectués dans ces installations permettent de simuler avec précision les conditions de vol, et figurent parmi les méthodes de certification des moteurs d'avion par Transports Canada.

Installations d'essais à basses températures. La Division du génie mécanique utilise et entretient des installations nationales permettant de réaliser des essais à basses températures sur divers types de machines, notamment du matériel de transport. Les installations sont utilisées par les fabricants canadiens d'avions et de véhicules, les sociétés ferroviaires, les ministères et les organismes gouvernementaux. L'une des trois installations est un établissement d'essais techniques sur les conditions climatiques, qui est un vaste local construit pour accueillir des locomotives, des wagons et des rames de métro, des véhicules tous terrains, des modules de construction, et d'autres grandes structures. On peut y abaisser la température jusqu'à -43 C°, y produire des vents de plus de 60 km/h, et du verglas ou des chutes de neige pouvant atteindre 3 cm l'heure. Le deuxième établissement est une installation de givrage des hélicoptères qui sert à tester le système de dégivrage des hélicoptères dans des conditions de pulvérisation permanente. Finalement, le troisième établissement comprend un tunnel de givrage utilisé par des entreprises et des gouvernements du Canada pour tester des pièces d'avion et d'autres équipements en basses températures.

Station extérieure de recherche sur les incendies. La Division des recherches en bâtiment utilise et entretient des installations situées à Carleton Place, en Ontario, et les met à la disposition des ministères et des organismes de réglementation fédéraux, ainsi que des fournisseurs canadiens de matériaux de construction et de meubles. Elle permet d'étudier en vraie grandeur la production et la propagation des flammes et de la fumée, de pièce en pièce ou d'étage en étage, dans les maisons, les maisons mobiles et les immeubles; elle permet aussi d'évaluer l'efficacité des matériaux ignifuges et des systèmes d'extinction des incendies. Les installations comprennent un vaste hangar (30 mètres X 60 mètres X 12 mètres), une structure de

10 étages, des aires de collecte des données, et des ateliers.

INSTALLATIONS SCIENTIFIQUES GÉRÉES PAR LE CNRC.

Installations de recherche en sciences spatiales. Afin d'appuyer les activités de recherche en sciences spatiales des universités, des entreprises et des organismes gouvernementaux du Canada, dans le cadre d'un programme national, le CNRC exploite le centre de lancement de fusées de Churchill, au Manitoba, le centre de lancement de ballons de Gimli, au Manitoba, et des lanceurs portatifs utilisés sur plusieurs sites, notamment dans l'Arctique. (Ces installations viennent d'être déclarées excédentaires).

Le Centre canadien pour les sciences spatiales négocie avec les entreprises canadiennes des contrats de conception et de fabrication des charges utiles destinées à la recherche, et fournit des fusées et des ballons de haute altitude fabriqués au Canada pour le transport de ces charges utiles. Les installations de lancement sont exploitées par des entreprises canadiennes, dans le cadre de contrats négociés avec le CNRC. Les services offerts comprennent le lancement et la poursuite des véhicules spatiaux, et la réception, l'enregistrement et l'exploitation des données expérimentales.

Le Centre canadien pour les sciences spatiales assure également la coordination et la planification d'activités relatives aux sciences spatiales, aux niveaux national et international, notamment la mise au point d'instruments et de systèmes scientifiques utilisés lors des missions de la navette spatiale de la NASA et des satellites lancés par d'autres pays.

Installations d'astrophysique. L'Institut Herzberg d'astrophysique exploite et entretient l'Observatoire fédéral d'astrophysique, à Victoria (Colombie-Britannique), et l'Observatoire fédéral de radio-astrophysique, du parc Algonquin (Ontario).

L'Observatoire fédéral d'astrophysique met trois téléscopes à la disposition des scientifiques canadiens, dont le personnel de l'Institut Herzberg d'astrophysique. Les systèmes de traitement des données et de détection comprennent des spectrographes, des ordinateurs et des moteurs de mesure. Les installations servent également au traitement des données recueillies grâce au télescope

Canada-France-Hawaï. L'Obsevatoire est un centre mondial de premier plan pour la conception de télescopes puissants et le polissage de miroirs géants. Les travaux qui y sont exécutés concernent notamment la recherche sur les supernovas, sur la matière interstellaire, sur les atmosphères stellaires et sur les trous noirs. L'Observatoire fédéral de radio-astrophysique dispose de deux radiotélescopes consacrés à la détection et à l'analyse des ondes radio de l'espace. Les travaux qui y sont exécutés portent sur l'étude de la distribution et de la vitesse des gaz, afin de déterminer la structure et l'évolution d'objets tels que les galaxies et les restes de supernovas. L'observatoire du parc Algonquin est le principal observatoire canadien des ondes radio. Il possède le plus grand réflecteur orientable d'Amérique du Nord et l'on y étudie, entre autres, la distribution et la formation des molécules dans l'espace, ainsi que les quasars et les galaxies éloignées.

Autres installations scientifiques. Les autres installations scientifiques comprennent un accélérateur d'ions positifs et un accélérateur linéaire d'électrons, à la Division de physique d'Ottawa, qui permettent d'étudier les effets des radiations sur la matière et en physique nucléaire. Ces accélérateurs sont utilisés pour effectuer les recherches en dosimétrie des radiations, par exemple dans des applications sur le traitement du cancer en hôpital, et pour des études sur les propriétés physiques de la matière. La Division de physique exploite également un service d'acoustique permettant de faire des recherches sur la reproduction des sons et l'ouïe humaine. Les utilisations appliquées de ce service comprennent notamment des essais et étalonnages de haut-parleurs de haute fidélité par les entreprises canadiennes.

Installations scientifiques gérées à l'extérieur. Deux installations scientifiques nationales relativement importantes reçoivent des fonds du gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du CNRC. Il s'agit du télescope Canada-France-Hawaï, et du TRIUMF (Tri-University Meson Facility).

Télescope Canada-France-Hawaï. Ce télescope est financé conjointement par le CNRC, le Centre national de la recherche scientifique (France) et l'université de Hawaï. Pour en assurer la construction et l'exploitation, les trois membres fondateurs ont signé une entente tripartite et constitué à Hawaï une société sans but lucratif. Selon les

modalités de l'entente, les frais de construction du télescope ont été financés à parts égales par le Canada et par la France, et les installations et services locaux ont été fournis par l'université d'Hawaï. Le temps d'observation est réparti entre les trois partenaires, dans les proportions respectives suivantes : 44 %, 44 % et 12 %. La part du CNRC est versée sous forme de contribution à la Société du télescope Canada-France-Hawaï.

Tri-University Meson Facility. Le TRIUMF est un centre de classe mondiale de recherche sur la physique des énergies intermédiaires et sur les disciplines connexes. Les installations se trouvent sur le campus de l'Université de la Colombie-Britannique, et l'Université les exploite avec la collaboration de l'Université Simon Fraser, de l'université de Victoria, et de l'Université de l'Alberta. La pièce maîtresse du Centre est un cyclotron tout à fait particulier, axé sur les secteurs, qui permet d'accélérer des ions négatifs d'hydrogène au point de produire une énergie de 500 MV en continu. Sa conception originale permet l'extraction d'un faisceau de protons, grâce à 6 orifices distincts, pour la conduite d'expériences sur les protons, les mesons et les neutrons, dans le cadre d'un programme très diversifié de recherche fondamentale et appliquée.

Les universités ont fourni le terrain, les bâtiments et certains services administratifs, le gouvernement fédéral assurant le financement de l'accélérateur, des lignes pour faisceaux, du matériel expérimental et des frais d'exploitation. La Commission de contrôle de l'énergie atomique a été l'organisme fédéral responsable depuis la fondation du TRIUMF en 1968, jusqu'en mars 1976, date à laquelle le CNRC en a assumé la responsabilité. Les fonds destinés au fonctionnement, à l'entretien et à l'expansion des installations sont fournis par le CNRC, sous la forme d'une contribution annuelle. Le programme de recherche est financé en grande partie par des organismes d'octroi de subventions, tels que le CRSNG et, dans une moindre mesure, par le CNRC et les organismes extérieurs participant au programme de recherche appliquée, tels que la Société Énergie atomique du Canada Ltée, la B.C. Cancer Foundation, et la Société NOVATRACK Inc.

PROPRIÉTÉS AGRICOLES

Agriculture Canada

OBJECTIF

Recherche et développement scientifiques -- Préserver et rehausser la productivité du secteur agro-alimentaire par l'acquisition et le transfert de nouvelles connaissances et technologies.

Inspection et réglementation -- Garantir la qualité et la sécurité des facteurs de production agricole et forestière, tels que les aliments pour le bétail, les semences, les engrais et les pesticides.

Développement régional -- Faciliter l'expansion du secteur agro-alimentaire dans chaque région, afin d'en optimiser la contribution réelle à long terme à l'économie nationale.

Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP) -- Lancer et mettre en oeuvre des programmes et projets de conservation du sol et de l'eau qui assureront la préservation, la gestion et l'utilisation de ces ressources de base pour favoriser la croissance et la stabilité économiques.

Recherches forestières et services techniques -- Mettre en valeur les ressources forestières, grâce à la mise au point, à la démonstration, à la mise en oeuvre et à la diffusion d'innovations destinées à régler des problèmes et à rendre la gestion forestière plus efficace.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Aide apportée aux secteurs alimentaire, agricole et forestier.

Groupes clients : les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les grossistes et les détaillants; les consommateurs.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère de l'Agriculture
Loi sur le rétablissement agricole des Prairies
Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole.

RESSOURCES (en millions de dollars courants)

	85-85	85-86
Dépenses de fonctionnement (estimatives)	20	20
Dépenses d'immobilisations	97	123
Recettes	8	10
Années-personnes (estimatives)	357	357

BIENS IMMOBILIERS

Valeur de remplacement estimative : 2 à 3 milliards de dollars

	Détenus par le ministère	Détenus par Travaux publics	Loués
Terrains	540,000 hectares	500 hectares	434,000 hectares
Bâtiments	2,886	193	

De plus, la Commission de la Capitale nationale détient 1,200 hectares de terrains.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

La Section de planification des installations, dotée de 29 années-personnes, est l'organisme de gestion des biens immobiliers du ministère. Son rôle consiste à fournir les services suivants :

a. Programmation et contrôle des projets de construction, d'entretien et d'économies de l'énergie, et gestion des locaux et des biens immobiliers.

b. Gestion des projets de construction de nouvelles installations et d'entretien des installations du ministère.

c. Planification et gestion des locaux, c'est-à-dire élaboration et application d'une stratégie nationale de locaux, comprenant un programme de services locatifs de deux millions de dollars, des services immobiliers et une structure d'acquisition et de service des installations à destination spéciale.

d. Élaboration d'un programme d'entretien.

e. Administration des transactions relatives aux locations, aux aliénations, aux servitudes, etc., et élaboration de systèmes d'informations de gestion des immobilisations.

Les 29 années-personnes de la section comprennent notamment 10 ingénieurs, un architecte et 7 techniciens.

Les services de la section sont utilisés par les éléments de planification ci-dessous, qui détiennent des biens immobiliers du ministère :

a. Recherche et développement scientifiques
b. Inspection et réglementation
c. Développement régional
d. Rétablissement agricole des Prairies (ARAP)
e. Recherche forestière et services techniques.

La Section de recherche et développement scientifiques dispose de 58 établissements de recherche répartis dans tout le pays et dont la valeur de remplacement est évaluée à 1.8 milliard de dollars. 43 d'entre eux sont des laboratoires importants, et 15 des stations de recherche. Sur un total de 3,594 années-personnes affectées à cet élément de planification, environ 179 assurent les activités de soutien pour le fonctionnement et l'entretien des biens immobiliers.

En 1983-1984, la Section de recherche et de développement scientifiques a produit des résultats concernant les rotations à long terme du blé, de nouvelles variétés de céréales, de plantes fourragères et de plantes de grande culture, et a obtenu des progrès importants dans l'utilisation de techniques pédologiques plus efficaces.

La Section d'inspection et de réglementation exploite une station de mise en quarantaine des plantes, et 20 stations d'inspection des aliments. Ces installations ont une valeur de remplacement évaluée à 750,000 $. Sur les 4,198 A.-P. affectées à cet élément de planification, environ 26 s'occupent des activités de fonctionnement et d'entretien des biens immobiliers. Par ailleurs, le ministère loue 6 installations, à un coût annuel de 10,000 $.

Les installations servent à lutter contre les maladies animales et végétales, en vue de leur éradication.

La Section de développement régional exploite trois stations de tests sur les porcs, dont la valeur de remplacement est évaluée à trois millions de dollars. Cet élément est doté de 618 A.-P., mais aucune d'entre elles n'est affectée aux biens immobiliers.

L'ARAP possède ou détient 99 propriétés et en loue 46 autres à un coût annuel de 3,000 $ (la plupart des propriétés louées appartiennent aux provinces). Leur valeur de remplacement est évaluée à 219 millions de dollars.

Sur les 99 propriétés susmentionnées, 89 sont consacrées à des pâturages communautaires (représentant une superficie totale d'environ 920,000 hectares, dont presque la moitié sont loués aux provinces). Ces pâturages sont essentiellement des terres de valeur marginale et sous-marginale que l'on a décidé de ne plus cultiver afin d'assurer la conservation des sols. Les terres détenues par l'ARAP sont rendues aux provinces lorsqu'on en change l'utilisation ou lorsque la propriété en est transférée.

Les activités d'entretien des biens immobiliers n'occupent environ que 22 des 881 A.-P. de l'ARAP.

L'ARAP obtient des recettes provenant des droits de pâturage et de pacage, et de la vente de taureaux. Pour l'exercice financier 1984-1985, ses recettes ont atteint huit millions de dollars, les droits susmentionnés permettant de financer les coûts marginaux d'exploitation des pâturages communautaires.

La Section de la recherche forestière et des services techniques exploite cinq centres importants de recherche forestière, un Institut pour la répression des ravageurs forestiers, et l'Institut forestier national de Petawawa.

La valeur de remplacement de ces établissements est évaluée à 108 millions de dollars. Sur les 1,141 A.-P. de cet élément de planification, environ 71 contribuent aux activités de fonctionnement et d'entretien des biens immobiliers.

La recherche forestière est axée sur la mise au point de méthodes efficaces de protection et de sylviculture, telles que l'élimination biologique des ravageurs, l'amélioration de l'accroissement et du rendement des forêts grâce à des travaux de génétique des arbres et de micropropagation, et la recherche sur les écosystèmes forestiers.

La valeur totale des projets récemment approuvés ou en cours de réalisation au sujet des biens immobiliers s'élève à 280 millions de dollars, dont 32.6 millions (12 %) concernent des services professionnels de conception, de génie et de construction. En ce qui concerne ces services professionnels, 85 % sont impartis, 13 % sont fournis par TPC, et 2 % sont confiés aux ressources internes. Les activités de construction sont totalement imparties.

La stratégie d'investissement du ministère est fondée sur des dépenses totales d'un quart de million de dollars dans le secteur immobilier, sur quatre ans (EF 85-89).

Dans la région de la Capitale nationale, TPC est responsable des terrains de la Ferme expérimentale centrale (457 hectares), mais la CCN est responsable des fermes de la ceinture de verdure, à Nepean (1,200 hectares). TPC détient également tous les bâtiments occupés par Agriculture Canada dans la RCN.

OBSERVATIONS

Agriculture Canada est un organisme très important dans le secteur immobilier, puisqu'il possède 540,000 hectares de terrains, loue 434,000 hectares et dispose de 1.2 million de mètres carrés de bureaux et de locaux spécialisés, dont plus de 350,000 sont fournis par TPC. La valeur totale de remplacement de ces biens se situe entre deux et trois milliards de dollars.

Le ministère n'assure pas une gestion efficace de ses biens immobiliers. La Section de planification des installations ne dispose pas d'informations fiables sur le

nombre de bâtiments dont elle a la responsabilité, ni sur leur emplacement. Elle ne dispose que d'informations périmées sur les A.-P. requises pour ses fonctions de gestion et d'entretien des biens immobiliers, et pratiquement d'aucune information sur les coûts de fonctionnement et d'entretien de ces biens, ni individuellement ni collectivement.

Le ministère ne dispose d'aucun service de coordination de toutes ses activités d'entretien, malgré l'opinion souvent exprimée qu'il ne dispose pas de ressources humaines financières suffisantes pour bien assumer ses responsabilités en matière d'entretien. De fait, des compromis doivent toujours être acceptés entre l'appui aux programmes (c'est-à-dire l'entretien) et la prestation des programmes.

Cette remarque vaut particulièrement pour la ferme expérimentale de la RCN, dont TPC a beaucoup de difficulté à entrenir correctement les bâtiments. Environ 68 A.-P. sont consacrées aux activités directes de fonctionnement et d'entretien, 38 étant fournies sur place par TPC et 30 par Agriculture Canada. Ce problème d'entretien se pose depuis très longtemps sans que l'on ait jamais bien défini les rôles et responsabilités opérationnels des divers participants.

Quoi qu'il en soit, le ministère a reconnu l'existence de ces problèmes et a donc demandé à des experts-conseils de l'aider :

a. à élaborer une stratégie nationale des locaux, concernant aussi bien les bureaux que les établissements à destination spéciale, qu'ils appartiennent au ministère ou soient fournis par Travaux publics Canada;

b. à déterminer les paramètres d'un système automatisé d'informations de gestion des installations;

c. à déterminer la faisabilité d'un grand programme d'entretien, une première étude ayant déjà été réalisée pour identifier les problèmes;

d. à mettre à jour l'inventaire des propriétés et des bâtiments.

BIENS IMMOBILIERS

Terrains : 104 hectares
Nombre de bâtiments : 90
Superficie des bâtiments : 9,000 m^2

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Le programme de dépenses en capital et de dépenses de fonctionnement et d'entretien de Douanes et Accise (D et A) est très modeste, puisqu'il représente environ 2.4 millions de dollars par an, et permet à cette administration de posséder, d'exploiter et d'entretenir 90 petits ports d'entrée (1 ou 2 employés). Ces bâtiments sont situés dans des régions isolées, et TPC se charge des réparations importantes sur demande de Douanes et Accise.

Les autres locaux de Douanes et Accise sont fournis par d'autres propriétaires fédéraux : TPC, Société canadienne des postes, Transports Canada (transport aérien), Ports Canada, et 11 organismes internationaux de gestion de ponts (tous en Ontario).

TPC fournit à Douanes et Accise les capitaux et les services de construction (eu égard aux priorités de Douanes et Accise), et rénove et entretient 44 postes frontaliers répartis dans tout le pays. Les autres ministères fédéraux ayant besoin d'établir des services parallèles à ceux de Douanes et Accise sont souvent logés dans ces postes-frontière. Tel est le cas d'Agriculture Canada, de Santé et Bien-être social Canada, et d'Emploi et Immigration Canada. TPC fournit également des locaux polyvalents avec les services connexes pour les administrations régionales de Douanes et Accise, et pour loger divers services de Douanes et Accise. Ces propriétés (représentant en tout 207,000 m^2 de superficie) sont exploitées et entretenues par TPC.

Par ailleurs, TPC joue le rôle d'agent entre Douanes et Accise et la Société canadienne des postes, deuxième propriétaire foncier en importance de Douanes et Accise puisqu'elle fournit 35,000 m^2 de locaux. Dans certaines régions, l'Administration de Douanes et Accise est obligée d'avoir des services dans les mêmes bureaux que ceux de la SCP, afin d'assurer le contrôle douanier du courrier. Dans d'autres cas, Douanes et Accise occupe des bureaux dans des propriétés de la SCP, non pas pour des raisons d'ordre

fonctionnel, mais du fait du regroupement passé des ministères fédéraux dans des édifices appartenant désormais à la SCP.

Douanes et Accise doit également, pour des raisons fonctionnelles, occuper des locaux dans des aéroports gérés par Transports Canada, dans des ports gérés par Ports Canada (24,000 m^2 en tout), et dans des propriétés appartenant à 11 organismes internationaux (canado-américains) de gestion des ponts (9,000 m^2).

Pour définir, planifier et contrôler ses besoins immobiliers, (D et A) s'est doté d'un petit service de gestion des biens immobiliers, comprenant 16 années-personnes placées sous la responsabilité du chef de la Direction de l'administration, relevant de la Direction de la gestion ministérielle, dirigée par un sous-ministre adjoint. D et A a également 11 agents locaux de gestion des biens immobiliers.

Les besoins immobiliers sont définis au niveau local puis intégrés par l'administration centrale dans un programme national, au moyen du PEP.

OBSERVATIONS

Aucune vérification ou évaluation externe des services immobiliers de Douanes et Accise n'a été effectuée ces dernières années. Toutefois, une vérification interne réalisée en 1981 a permis d'attirer l'attention sur une certaine confusion des rôles entre les Directions de l'administration et de l'exploitation, sur l'absence d'activités de planification des besoins et d'élaboration de normes, et sur des carences au niveau de la supervision par la direction supérieure des activités d'entretien et d'inspection des installations appartenant à Douanes et Accise.

Bien que des améliorations aient été apportées au niveau de la gestion, le personnel du Conseil du Trésor a signalé au Groupe d'étude que le ministère n'a toujours pas de normes ni de plans d'immobilisations à long terme. Douanes et Accise a été invité à corriger ces lacunes, et s'est engagé à le faire.

Par exemple, D et A a signalé qu'il collabore avec TPC pour élaborer des plans normalisés pour ses installations,

Le ministère n'a jamais examiné la question d'une utilisation différente de ses terrains, notamment des fermes expérimentales.

Il n'y a aucune raison pour que les pâturages communautaires de l'ARAP ne soient pas exploités par les provinces ou les associations communautaires locales, à condition que les objectifs de conservation des sols soient respectés. Il ne fait aucun doute que les provinces ont la compétence législative requise pour ce faire.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de demander au ministère :

- d'agir plus rapidement pour renforcer ses services de gestion des proprités. La Section de planification des installations devrait non seulement élaborer de meilleures stratégies, de meilleurs systèmes d'information et de meilleurs programmes d'entretien, mais aussi avoir une meilleure connaissance de ses propriétés et installations, éventuellement au moyen d'études de cas.

- d'examiner les possibilités d'utilisation différente de ses biens fonciers, et d'obliger chaque élément de programme à justifier son utilisation de tous ses biens immobiliers. Il devrait également, s'il y a lieu, entreprendre des études complètes des coûts et avantages du déménagement ou de l'intégration de certains services.

Agriculture Canada devrait recevoir les pouvoirs et crédits requis pour gérer ses installations spéciales dans la RCN.

Le Groupe d'étude sur les programmes agricoles a proposé que le Ministre entreprenne des négociations avec les provinces ou les associations communautaires locales au sujet de l'aliénation des pâturages communautaires du gouvernement, tout en sauvegardant l'utilisation des terrains concernés comme pâturages. Nous appuyons cette proposition.

PROPRIÉTÉS DES SERVICES DE RECHERCHE SUR LES COMMUNICATIONS

Ministère des Communications

OBJECTIFS

Recherche - faire progresser les travaux de recherche et de développement au Canada dans les domaines des télécommunications, des technologies spatiales et des sciences et technologies de l'information.

Gestion du spectre des fréquences radio-électriques - administrer l'utilisation et l'exploitation du spectre des fréquences radio-électriques au Canada, et protéger par des accords ou règlements internationaux les droits du Canada touchant l'utilisation du spectre.

Applications de la technologie et Soutien de l'industrie - encourager l'application des technologies de pointe dans les domaines des communications et de l'information, et favoriser la croissance des industries qui créent, fabriquent et exploitent ces technologies.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Aide octroyée à l'industrie des communications. Services fournis au Centre de recherches pour la défense, à Ottawa.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la radio.

RESSOURCES (en millions de dollars courants)

	84/85
Dépenses de fonctionnement	5.1
Dépenses d'immobilisations	1.3
Recettes	2.1
Années-personnes	64

BIENS IMMOBILIERS

Valeur de remplacement estimative : 80 millions de dollars
Terrains : 582 hectares (Shirley's Bay)
20 hectares (avenue Clyde)
Bâtiments : 76, dont 67 à Shirley's Bay

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Ce Service de recherche utilise les équipements suivants :

a. Le Centre de recherches sur les communications (CRC), à Shirley's Bay, en Ontario, qui est destiné aux activités de recherche et de développement du ministère.
b. Le Centre canadien de recherche sur l'informatisation du travail, à Laval, qui effectue des recherches en bureautique.

L'activité de Gestion du spectre des fréquences radio-électriques dispose d'un bureau de district à Langley, en C.-B., et de stations de contrôle à Saint-Remis et à Saint-Lambert, au Québec, à Thunder Bay et à Acton, en Ontario, à Fort Smith, dans les Territoires du Nord-Ouest, et à Churchill, au Manitoba. Elle dispose également d'un laboratoire sur l'avenue Clyde à Ottawa.

L'activité des Applications de la technologie et du soutien de l'industrie utilise le Laboratoire David Florida, à Shirley's Bay.

L'activité de l'Administration centrale du ministère gère les installations de Shirley's Bay et de l'avenue Clyde. Pour l'exercice financier 1984-85, elle a été dotée de 61 A.-P., dont 8 affectées aux activités de gestion et d'administration (7 sur place et 1 à l'extérieur), et 53 aux activités de soutien, du fonctionnement et des services techniques (40), des systèmes de chauffage (10), et des travaux d'immobilisations (3). Shirley's Bay regroupe 67 bâtiments, sur 582 hectares. Durant les quatre années de l'exercice financier 1981-85, les dépenses en capital annuelles consacrées aux biens immobiliers se sont élevées à environ 1.2 million de dollars, et on prévoit qu'elles s'élèveront à 2.8 millions de dollars durant chacun des trois prochains exercices financiers.

Le Centre de recherche de Laval entrera en activité durant l'exercice financier 1985-86. Les autres installations régionales sont gérées par les employés du Service de gestion du spectre des fréquences radio-électriques, qui disposait en tout de 3 A.-P. pour la gestion locale durant l'exercice financier 1984-85.

OBSERVATIONS

Le CRC a besoin de terrains pour être isolé du bruit et des autres interférences électroniques, mais on envisage toutefois de classer terrains excédentaires environ 40 hectares du Centre d'essais sur les hautes fréquences. Le laboratoire des communications de l'avenue Clyde effectue les essais requis pour l'approbation des produits de communications. Une étude sur les interférences électromagnétiques est actuellement en cours, dans le but d'évaluer la faisabilité technique du transfert de ce laboratoire à Shirley's Bay. Cette décision permettrait de libérer environ 20 hectares sur l'avenue Clyde.

Le ministère sous-traite actuellement environ 40 % de ses activités de fonctionnement et d'entretien de biens immobiliers. Les activités d'entretien régulières sont sous-traitées, mais les activités d'entretien préventif et de réparations d'urgence sont assurées par du personnel interne. Les activités de conception et de gestion de la construction sont sous-traitées lorsqu'il s'agit de projets ayant une valeur supérieure à 200,000 $. Par contre, lorsqu'il s'agit de projets mineurs ou de projets spéciaux, on fait appel aux ressources internes car les employés doivent être fréquemment en contact avec le Directeur de la recherche, et il faut tenir compte des caractéristiques spéciales du projet, des délais et des problèmes de sécurité.

Le Centre de recherches sur les communications de Shirley's Bay fournit des services locaux au Centre de recherches pour la Défense d'Ottawa. Le recouvrement des coûts marginaux de fonctionnement et d'entretien (1.35 million de dollars durant l'exercice financier 1984-85) représente environ un tiers des coûts annuels de fonctionnement et d'entretien du CRC, et la somme est calculée, à juste titre, en fonction de la part de la superficie totale consacrée au MDN. Ces installations qui appartenaient au Centre de recherches sur les télécommunications pour la Défense, avaient été placées sous

la responsabilité du ministère des Communications lors de sa création, en 1969. Tous les travaux de rénovation ou d'agrandissement des installations du MDN sont financés par ce dernier et gérés par le ministère des Communications.

Le laboratoire David Florida perçoit des droits pour la réalisation d'essais sur des produits de l'industrie aérospatiale. La Société Spar Aerospace est le principal utilisateur privé du laboratoire, et les droits qu'elle devrait payer sont parfois radiés, à titre de subventions industrielles. Pour l'exercice financier 1984-85, les recettes produites par ces droits étaient évaluées à 800 000 $.

Les coûts d'exploitation du laboratoire de l'avenue Clyde et des stations de contrôle ont été intégrés à la nouvelle structure des tarifs pour les licenses de stations de radio.

Si on veut changer le statu quo, la seule option consiste à relever les droits d'utilisation du laboratoire David Florida. Toutefois, les droits que devrait payer la société Spar Aerospace ont été radiés dans le passé, et les augmenter brutalement risquerait d'être contraire à la politique d'appui de cette société par le gouvernement. Le Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises a signalé que cette aide devrait être comptabilisée à part, de façon à ne pas imputer à une mauvaise gestion les résultats financiers apparemment insatisfaisants du laboratoire, et à enregistrer adéquatement l'aide gouvernementale. Nous approuvons cette recommandation dans la mesure où elle touche les biens immobiliers.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de demander au ministère de prendre rapidement une décision sur l'évaluation des terrains excédentaires de Shirley's Bay et de l'avenue Clyde. Il devrait ensuite prendre des mesures rapides et appropriées, conformément aux conclusions de ces évaluations.

PROGRAMME DES MINÉRAUX ET DES SCIENCES DE LA TERRE

Énergie, Mines et Ressources

OBJECTIF

Maximiser la contribution du secteur des minéraux et des métaux à l'économie canadienne.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Obtention de connaissances et données scientifiques, recherche appliquée, mise au point et transfert de technologie, réalisation de levés et de cartes concernant les sciences de la terre et des minéraux, notamment les ressources minérales et énergétiques des régions terrestres et maritimes du Canada.

Les entreprises, les organismes scientifiques, la population.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.
Loi sur les ressources et les relevés techniques.

RESSOURCES (en millions de dollars courants)

	1984-85
Dépenses de fonctionnement (estimatives)	1.5
Dépenses d'immobilisations	5.1
Années-personnes	
locales	9
à l'Administration centrale	27

BIENS IMMOBILIERS

Les biens immobiliers détenus par le ministère ont une valeur de remplacement évaluée à 23 millions de dollars et comprennent :

des laboratoires de recherche	4
une station de réception	1
des stations séismiques/géomagnétiques	21
des camps de base/d'entreposage	2

Le ministère exploite également 32 établissements de recherche spéciaux dans la RCN, détenus par Travaux publics Canada.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Le Programme des minéraux et des sciences de la terre (PSMT) comprend plusieurs éléments de planification concernant les biens immobiliers :

a. Le Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (CANMET), qui effectue des recherches fondamentales et appliquées, et assure les activités de développement, de démonstration et de transfert de nouvelles technologies à l'industrie.

b. Le Centre canadien de télédétection (CCT), qui effectue des recherches dans le domaine de la télédétection des ressources naturelles et de l'environnement.

c. La Commission géologique, qui effectue des levés et assure des activités de recherche et de développement, et participe à la diffusion des informations concernant les ressources minières et énergétiques.

d. L'activité de Physique du globe, qui exploite des observatoires séismiques, géomagnétiques et géodynamiques, et assume la responsabilité des levés gravimétriques, géothermiques et géomagnétiques nationaux.

e. Le projet d'Étude du plateau continental polaire (EPCP), qui est destiné à réaliser des études scientifiques dans l'Arctique et à aider les autres groupes effectuant des travaux semblables.

f. La Direction des levés et de la cartographie, qui est chargée de fournir des informations

géodésiques, topographiques et géographiques sur la masse terrestre canadienne.

Les installations dont disposent ces éléments de planification sont les suivantes :

a. les laboratoires de recherche de CANMET à Elliot Lake, en Ontario, et à Calgary, en Alberta;

b. une station réceptrice de données par satellite du CCT, à Prince-Albert, en Saskatchewan;

c. l'Institut de géologie sédimentaire et pétrolière, à Calgary, en Alberta;

d. 18 stations séismologiques et trois stations géomagnétiques et géodynamiques, de la Direction de la physique du globe;

e. des camps de base et d'entreposage pour l'Étude du plateau continental polaire à Resolute Bay et à Tuktoyaktuk, dans les Territoires du Nord-Ouest;

f. l'Institut de cartographie de Sherbrooke, au Québec (en construction), de la Direction des levés et de la cartographie;

Les besoins du PSMT en matière de ressources locales de gestion des biens, de fonctionnement et de services techniques sont au plus de neuf A.-P., avec un budget d'exploitation des biens immobiliers évalué à 1.5 million de dollars. 95 % des activités de fonctionnement et d'entretien sont sous-traitées, par l'intermédiaire de TPC.

Quatre projets immobiliers sont actuellement en cours, d'une valeur totale de 45.7 millions de dollars. Tous les travaux sont sous-traités par l'intermédiaire de TPC, une somme de 5.6 millions de dollars (12 %) ayant été réservée aux services sous-traités de conception, de génie et de construction. Le projet le plus important est celui de l'Institut de cartographie de Sherbrooke.

La Division de planification et de gestion des ressources, du secteur des Finances et de l'Administration, est essentiellement chargée de fournir des services immobiliers, notamment d'assurer la liaison avec Travaux publics Canada. Elle comprend trois sections

opérationnelles, en plus d'une section administrative (4 A.-P.) :

a. planification et politiques (6 A.-P.)

b. gestion des projets (7 A.-P.)

c. services immobiliers (10 A.-P.)

Tous les employés professionnels font partie de la catégorie administrative, mais quatre architectes et quatre technologues/techniciens en architecture participent aux fonctions de gestion et de planification des installations.

La Section de la planification et des politiques est chargée d'obtenir l'approbation et les crédits requis pour répondre aux besoins immobiliers du ministère.

La Section de gestion des projets a pour mission de consulter les usagers afin de préciser leurs besoins, de collaborer avec Travaux publics Canada pour établir des échéanciers réalistes eu égard aux contraintes financières, et de contrôler l'avancement des travaux dans l'intérêt des usagers.

La Section des services immobiliers fournit des services de contrôle et d'entretien permanent des installations du ministère, et fournit des services locatifs pour les locaux détenus par Travaux publics Canada.

OBSERVATIONS

Le ministère fait le plus grand usage possible des services d'impartition, normalement par l'intermédiaire de Travaux publics Canada, en ce qui concerne les activités de conception, de génie et de construction, ainsi que les services de fonctionnement et d'entretien.

Environ 75 % de la superficie des établissements de recherche d'EMR se trouvent dans la RCN, dans des bâtiments généralement construits avant 1940 et fournis par TPC. Ces dernières années, le ministère a changé d'orientation, en passant de la recherche fondamentale à des recherches beaucoup plus complexes, concernant par exemple de nouvelles méthodes d'extraction des combustibles fossiles. De ce fait, ses installations actuelles ne sont plus adaptées à

ses besoins. De plus, l'application des nouveaux codes et règlements de construction, et l'utilisation de matériel technique d'avant-garde ont suscité un certain nombre de problèmes d'entretien.

Le ministère a fait face à des difficultés considérables lorsqu'il a voulu moderniser et entretenir ses installations en tenant compte des critères beaucoup plus rigoureux qu'exigent ses travaux actuels. Étant donné que les ressources financières et humaines de son "propriétaire" (Travaux publics Canada) sont limitées, les besoins identifiés par le ministère pour moderniser ses installations à destination spéciale entrent en conflit avec tous les autres besoins que doit satisfaire TPC dans le domaine des bâtiments polyvalents et des installations à destination spéciale.

Le Conseil du Trésor vient d'approuver un projet selon lequel le ministère, avec l'appui de Travaux publics Canada, procèdera à l'examen de ses établissements de recherche, dans le but de les moderniser et de les entretenir selon des critères raisonnables. Cela exigera toutefois des investissements considérables, puisque les propriétés concernées se sont considérablement détériorées. Un programme complet de modernisation, de remplacement et d'entretien à long terme, avec les budgets correspondants, est prévu vers la fin de l'exercice financier 1985-86. Cela devrait permettre à la Division de planification et de gestion des ressources de planifier correctement ses activités et de ne plus se contenter de réagir aux crises, comme cela a été le cas jusqu'à présent.

Certaines des propriétés en question sont établies sur des terrains qui ont acquis une valeur considérable. Puisque rien ne justifie que les établissements correspondants soient installés au centre des villes, on pourrait peut-être éviter certains travaux de rénovation en transférant les équipements dans des établissements de moindre valeur financière, ce qui permettrait de classer les propriétés existantes dans la catégorie des biens excédentaires.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de confier au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources la propriété de ses

installations à destination spéciale dans la RCN et de lui fournir les moyens financiers pour qu'il puisse les gérer.

L'étude proposée sur les établissements de recherche devrait en même temps porter sur les possibilités d'utilisation différente des terrains où ont été construits certains des établissements les plus désuets. Il se peut que les terrains d'Ottawa, qui ont une grande valeur, puissent être vendus dans le but de financer les coûts de construction de nouveaux établissements sur des terrains moins coûteux.

DOUANES ET ACCISE

OBJECTIF

Le Programme de Douanes et Accise a pour objectif de "voir à ce que tous les droits et toutes les taxes et tous les autres prélèvements applicables soient imposés, perçus et, le cas échéant, remboursés; selon les besoins, à contrôler, pour la protection de l'industrie et de la société canadiennes, la circulation des gens, des marchandises et des moyens de transport qui entrent au pays ou qui en sortent, afin d'assurer le respect de la loi; protéger l'industrie canadienne contre tout préjudice réel ou éventuel que peut causer l'importation effective ou envisagée de marchandises sous-évaluées ou subventionnées, ainsi que d'autres genres de concurrence étrangère et déloyale".

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Les voyageurs canadiens, les voyageurs étrangers arrivant au Canada, les importateurs et les exportateurs.

DOCUMENT HABILITANT

Le ministre du Revenu national n'a pas le pouvoir spécifique de posséder ou de gérer des biens immobiliers fédéraux. La Loi sur les douanes actuelle, tout comme l'article 6 du nouveau projet de Loi sur les douanes, lui donne le pouvoir de désigner des biens (publics et privés) pour permettre au ministère d'atteindre ses objectifs.

RESSOURCES (en millions de dollars)

	1984-85	1985-86
Dépenses d'immobilisations	2.4	2.4
Dépenses de fonctionnement	27	27
Années-personnes		

qu'il met sur pied un inventaire de biens immobiliers, et qu'il s'efforce de réaliser des économies grâce à des projets d'utilisation optimale des locaux (notamment dans la région de la Capitale nationale, où il occupe des locaux dans 8 immeubles différents).

Douanes et Accise étudie avec TPC et avec les autorités américaines la possibilité de construire des installations conjointes avec les douanes américaines dans certaines régions. Il s'agit cependant d'une question délicate, puisqu'elle soulève des problèmes de souveraineté nationale et de politiques différentes concernant la loi et l'ordre. Un centre douanier pilote sera peut-être construit.

Selon D et A, ses rapports avec TPC sont satisfaisants, et ses rapports avec Transports Canada sont également raisonnables. D et A n'a aucune difficulté à obtenir les locaux dont il a besoin dans les nouveaux aéroports ou les nouvelles parties d'aéroports. Par contre, il manque de place dans certains aéroports qui ont connu une augmentation considérable de leur trafic, ce qui se traduit par une augmentation proportionnelle de la charge de travail des Douanes.

D et A affirme que ses rapports avec la SCP sont généralement raisonnables. Il estime toutefois que certains des locaux mis à sa disposition dans de vieux bâtiments de la SCP ne sont pas acceptables, mais la SCP n'a actuellement pas l'intention de les rénover (à cause de contraintes financières). Les employés de D et A ont déjà formulé des plaintes à ce sujet, et l'on craint qu'ils n'en arrivent à exprimer leur mécontentement par des débrayages.

La même situation prévaut à l'égard des vieilles propriétés des organismes de gestion des ponts. Les employés sont plus exigeants qu'auparavant en ce qui concerne les services qui doivent être mis à leur disposition (par exemple, cantine, toilettes, etc.), mais les propriétaires ne leur ont pas fourni d'équipements appropriés. Le ministère étudie les méthodes susceptibles de corriger ces problèmes (et a demandé l'aide de TPC). Toutefois, dans le cas des organismes de gestion des ponts, il ne semble pas y avoir de réponse évidente, chaque organisme étant différent. Certains sont canadiens, d'autres américains, d'autres des propriétés mixtes, et d'autres encore des propriétés privées, bien que tous aient été constitués par décret du conseil, en vertu de la Loi sur les ponts.

Si les aéroports et les ports sont transférés aux administrations locales, il est vraisemblable que celles-ci feront payer des loyers à Douanes et Accise, qui devra alors recevoir des fonds appropriés. D et A souhaitera peut-être conserver TPC comme agent de négociation de ses baux avec les autorités portuaires et aéroportuaires locales.

OPTION

Le programme actuel de Douanes et Accise est modeste, et devrait rester sous sa responsabilité. Les rapports établis avec TPC devraient être maintenus. Douanes et Accise continuera d'être à la merci de la SCP.

GESTION DES PÊCHES ET SCIENCES DE L'OCÉAN

Ministère des Pêches et des Océans

OBJECTIF

Fournir des installations à l'appui des programmes destinés à réaliser, à promouvoir et à coordonner des politiques et des programmes aux fins de la conservation et de la gestion des ressources aquatiques renouvelables du Canada et de leurs habitats; aux fins de l'utilisation économique soutenue de ces ressources, en tenant compte de la dépendance des collectivités canadiennes à leur égard; et aux fins de la conduite de levés et de recherches à l'appui des intérêts économiques et scientifiques du Canada concernant les océans, notamment l'utilisation sécuritaire des eaux navigables du Canada et l'exploitation acceptable, sur le plan de l'environnement, d'autres ressources marines.

RÉSULTATS/BÉNÉFICIAIRES

Le programme utilise des installations spécialisées destinées :

- à l'acquisition de connaissances et de données sur la préservation et l'amélioration des réserves halieutiques;
- à l'élaboration de programmes d'aide à la pêche et à la transformation du poisson;
- à la prestation de programmes de commercialisation et d'amélioration de la qualité des produits;
- à l'application de programmes d'inspection du poisson;
- à la publication de cartes hydrographiques et d'autres documents;
- et à l'acquisition et à la diffusion d'informations, de connaissances, de données et de technologies connexes.

Les principaux bénéficiaires sont :

- les pêcheurs, les transformateurs et les consommateurs canadiens de poissons, et les collectivités locales correspondantes;

- les industries océaniques, les intérêts maritimes correspondants, les secteurs de l'énergie et des transports du Canada;
- les groupes autochtones et les intérêts environnementaux;
- les organismes internationaux (tels que la FAO), les programmes d'aide, les consommateurs internationaux de produits canadiens du poisson, et les nations actives dans le domaine de la pêche;
- la collectivité scientifique nationale et internationale;
- et les autres ministères fédéraux (par exemple MDN, TC, EMR, EC), et les gouvernements provinciaux.

DOCUMENTS HABILITANTS

Le principal fondement législatif du ministère est la Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement et toutes les lois suivantes : la Loi sur les pêcheries, la Loi sur le développement de la pêche, la Loi sur l'inspection du poisson, la Loi sur les ports de pêche et de plaisance, la Loi sur la protection des pêcheries côtières, la Loi sur le Conseil consultatif de recherches sur les pêcheries et les océans, la Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche, le Règlement sur les cartes et les publications de la Loi sur la marine marchande du Canada, et plusieurs conventions et traités internationaux. En vertu de la Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement, le ministre des Pêches et des Océans est chargé de responsabilités en matière d'hydrographie et de sciences marines, et de la coordination des politiques et des programmes du gouvernement canadien qui ont trait aux océans.

Il existe par ailleurs d'autres traités multilatéraux ou bilatéraux et des ententes fédérales-provinciales, le texte le plus important à cet égard étant la convention canado-américaine sur la pêche dans les Grands Lacs.

RESSOURCES (en milliers de dollars courants)

	1984-85	1985-86
Dépenses de fonctionnement	12,000	12,000
Dépenses d'immobilisations	25,000	25,000
Recettes	680	680
Années-personnes	147	147

BIENS IMMOBILIERS

L'inventaire des biens immobiliers du Ministère reflète la nature extrêmement spécialisée et variée de son programme. On y trouve ainsi des laboratoires, des piscifactures et des bureaux, dont la valeur de remplacement est évaluée respectivement à 298.5 , 164.7 et 50.7 millions de dollars. S'ajoutent à cela des installations d'entreposage des appâts, des passages à poissons, des quais, des frayères artificielles, des camps de recherche, des barrières à lamproies marines, bref toutes sortes d'installations dont la valeur de remplacement est évaluée à 90.6 millions de dollars.

On trouvera au tableau 1 la ventilation de ces divers biens immobiliers par région et par méthode depropriété ou de contrôle. Les biens immobiliers du Ministère sont extrêment dispersés, et se trouvent souvent dans des régions non-urbaines.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Les services immobiliers sont fournis par 11 bureaux régionaux, dotés de directeurs généraux relevant des divers SMA hiérarchiques de l'administration centrale. On trouvera à l'annexe A des détails sur cette structure régionale. Environ 120 années-personnes sont affectées directement aux services immobiliers dans les régions.

Un petit groupe d'employés professionnels (20 années-personnes) a pour fonction principale de contribuer aux activités extrêmement spécialisées de conception et de construction entreprises dans la cadre du programme de mise en valeur des salmonidés, en Colombie-Britannique.

À l'administration centrale, deux services modestes d'architecture et de génie (7 années-personnes) et de gestion des biens immobiliers (4 années-personnes) assurent l'élaboration des politiques et l'orientation des programmes, et maintiennent des liens avec TPC et avec les autres organismes s'occupant de transactions et de questions immobilières.

Outre les besoins immédiats et le contrôle des projets par le client, tous les travaux de conception et de construction des grands projets sont exécutés sous contrat passés directement avec le secteur privé ou par l'intermédiaire de TPC. En ce qui concerne les petits projets, les activités correspondantes sont assurées à la fois par des ressources internes et externes. Les activités de fonctionnement et d'entretien sont essentiellement exécutées sous contrat, les ressources internes assurant la supervision et l'exploitation des systèmes fragiles des laboratoires et des instituts de recherche.

Le MPO a élaboré une proposition d'intégration à son administration centrale des fonctions de gestion de tous ses actifs, lesquels comprennent les biens immobiliers utilisés par ce programme, en créant une Direction générale de gestion des actifs, relevant du sous-ministre. Cette proposition reflète le désir apparent des responsables du ministère d'améliorer leur contrôle et d'aider leurs cadres supérieurs lorsqu'ils sont appelés à prendre des décisions relatives à l'acquisition et à la gestion des éléments d'actif.

Le MPO dispose d'un manuel de gestion des biens immobiliers énonçant les politiques et pouvoirs pertinents, conformément aux politiques du gouvernement. Le ministère planifie actuellement la mise au point de systèmes d'informations de gestion destinés à fournir aux cadres supérieurs des informations régulières ou ponctuelles.

Les possibilités de recouvrement des coûts des biens immobiliers sont très limitées, étant donné que ces derniers sont généralement réservés à l'appui direct de programmes spécialisés du ministère. Lorsque cela est possible, les coûts sont recouvrés au moyen de loyers reflétant les conditions du marché.

Le ministère ne dispose pas d'informations sur les propriétés, ce qui nous a obligé à effectuer des recherches particulières pour obtenir des données utiles et produire

des estimations financières. Le ministère procède actuellement à la mise au point d'un système d'information.

OBSERVATIONS

Il nous est impossible d'évaluer l'utilité des biens immobiliers du ministère sans examiner en même temps le bien-fondé et la portée des divers programmes du MPO.

Les biens immobiliers sont extrêmement spécialisés, et généralement consacrés à des activités de programmes particuliers. Les bureaux gérés directement par le ministère ne représentent qu'environ 10 % de la valeur de l'inventaire immobilier. De même, le MPO fournit environ 75 logements pour certains cadres établis dans des régions généralement éloignées. Les investissements résidentiels du ministère représentent environ neuf millions de dollars, soit moins de 2 % de la valeur de l'inventaire.

Le ministère semble faire un usage bien équilibré des ressources internes, de TPC et du secteur privé, étant donné la nature très spécialisée et la dispersion géographique de ses équipements.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement appuie le projet du ministère concernant l'amélioration de ses systèmes d'information, de gestion et de contrôle de ses éléments d'actif.

TABLEAU 1

RESSOURCES IMMOBILIÈRES DU MPO 1984-1985

RÉGION	Propriétés gérées par le MPO					Propriétés louées		Propriétés de TPC		Nombre D'A.-P.
	Nombre de propriétés	Valeur de remplacement approximative (en milliers $)	Dépenses annuelles de F & E, salaires inclus (en milliers $)	Recettes (en milliers $)	Dépenses en capital (en milliers $)	Nombre de propriétés	Loyers annuels (en milliers $)	Nombre de propriétés	Valeur locative annuelle (en milliers $)	
Atlantique	424	278,000	5,800	110	4,400	26	22	166	5,200	58
Intérieur (Prairies, TNO, Ont.)	34	54,000	1,500	-	270	4	16	29	1,900	13
Pacifique (C.-B., Yukon)	230	275,000	4,500	573	20,000	43	70	117	3,600	65
Administration nationale (RCN)	-	-	-	-	-	-	-	6	5,000	11
TOTAL	688	607,000	11,800	683	24,670	73	108	318	15,700	147

Les dépenses en capital prévues pour les trois exercices financiers allant de 1985-86 en 1987-88 s'élèvent à environ 54 millions de dollars, dont 37 sont destinés à la région du Pacifique.

ANNEXE A

STRUCTURE RÉGIONALE DU MPO

RÉGION	TERRITOIRE GÉOGRAPHIQUE
Atlantique	
Service des pêches de l'Atlantique, région Terre-Neuve	- tout l'est de Terre-Neuve et la majorité du Labrador
Service des pêches de l'Atlantique, région Scotia-Fundy	- toute la Nouvelle-Écosse, sauf la partie donnant sur le golfe du Saint-Laurent - moitié sud-ouest de la province du Nouveau-Brunswick - province de l'Île-du-Prince-Édouard
Service des pêches de l'Atlantique, région du Golfe	- parties du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve donnant sur le golfe du Saint-Laurent - partie du Labrador adjacente au Détroit de Belle Île
Service des pêches de l'Atlantique, région du Québec	- province de Québec
Sciences et levées océaniques, région de l'Atlantique	- les 4 provinces de l'Atlantique et la partie orientale de l'Arctique
Sciences et levées océaniques, région de Québec	- Province de Québec

Intérieur

Service des pêches dans le Pacifique et en eaux douces, région de l'Ouest	- les 3 provinces des Prairies (Alberta, Saskatchewan, Manitoba) et les Territoires du Nord-Ouest
Service des pêches dans le Pacifique et en eaux douces, région de l'Ontario	- province de l'Ontario
Sciences et levés océaniques, région centrale	- région des Grands Lacs et de la Baie d'Hudson - région de l'Arctique central

Pacifique

Sciences et levés océaniques, région du Pacifique	- région de la Côte du Pacifique - partie occidentale de l'Arctique
Service des pêches dans le Pacifique et en eaux douces, région du Pacifique	- régions côtières de la Colombie-Britannique et du Yukon

SECTION 21 - DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

RESPONSABILITÉS ET DÉPENSES EN MATIÈRE DE BIENS IMMOBILIERS

Le gouvernement fédéral gère environ 30 millions de mètres carrés de locaux et 21 millions d'hectares de terrains. Selon les estimations, la valeur des biens immobiliers du gouvernement fédéral se situe entre 40 et 60 milliards de dollars. Selon les données que nous avons obtenues auprès des organismes faisant l'objet de notre examen, les ressources totales consacrées en 1984-1985 aux biens immobiliers se répartissant de la manière suivante :

Dépenses de fonctionnement totales	4,152 milliards de dollars
Salaires et traitements	0,967 milliard de dollars
Fonctionnement et entretien	2,829 milliards de dollars
Subventions et contributions	0,356 milliard de dollars
Recettes	2,302 milliards de dollars
Dépenses d'immobilisations	1,801 milliard de dollars
Années-personnes	34,826

L'année 1984-85 est une année typique si l'on excepte le fait que les dépenses d'immobilisations ont été supérieures d'environ 33 % au niveau normal à cause du Programme des projets spéciaux de relance. Voici une ventilation régionale des dépenses :

Région de la capitale nationale - 19,8 %
Atlantique - 14,9 %
Québec - 17,8 %
Ontario - 15,7 %
Ouest et Territoires 0 31,8 %

Diverses lois fédérales confient à certains ministres la détention des biens de l'État. Ainsi, la Loi sur les travaux publics confie au ministre des Travaux publics la détention de tous les biens publics, à l'exception de ceux qui sont attribués à d'autres ministres par d'autres lois. Or, ces autres lois en sont arrivées à conférer des pouvoirs de détention distincts à 46 organismes fédéraux différents (ministères, agences et sociétés d'État). Cependant, une vingtaine de ces organismes utilisent Travaux publics Canada (TPC) comme agent fournisseur de bureaux. En outre, 90 autres organismes sont exclusivement locataires de TPC.

Les principaux ministères jouissant de pouvoirs distincts sont la Défense nationale (pour les bases militaires), l'Environnement (pour les parcs), les Affaires extérieures (pour les propriétés à l'étranger), les Transports (pour les aéroports et ports), les Affaires indiennes (pour les réserves indiennes), le Service correctionnel (pour les pénitenciers), la GRC (pour les postes de police), et l'Agriculture (pour les établissements de recherche).

Les sociétés d'État jouissant de pouvoirs distincts peuvent être réparties en deux grandes catégories. Dans la première figurent toutes les sociétés qui ont été constituées spécialement pour gérer des biens fédéraux. Les deux exemples les plus remarquables en sont la Société immobilière du Canada et la Commission de la Capitale nationale (CCN). La deuxième catégorie regroupe des sociétés constituées pour d'autres raisons mais autorisées à détenir, à exploiter et à entretenir des biens immobiliers à l'appui de leurs activités ou comme éléments d'actif. Les principaux exemples en sont le Canadien National et la Société canadienne des postes. (Le mandat du Groupe d'étude ne porte que sur la première catégorie de programmes et exclut la deuxième).

La répartition des responsabilités n'est pas la même dans la région de la Capitale nationale et dans le reste du pays. Dans la région de la Capitale nationale, la CCN est habilitée à contrôler l'utilisation de tous les terrains fédéraux et à détenir la majorité des terrains fédéraux. TPC a la responsabilité de tous les bâtiments à l'exception de l'aéroport, de la base militaire, des biens des sociétés d'État et des bâtiments construits sur les terrains de la CCN. Dans le reste du pays, la responsabilité de TPC se limite généralement aux immeubles de bureaux. La plupart des autres biens immobiliers sont gérés par les usagers, conformément à leurs pouvoirs spécifiques, mais avec possibilité de recourir aux services de TPC pour l'accomplissement de leurs activités.

L'annexe A donne la liste complète des organismes du gouvernement classés selon les annexes de la Loi sur l'administration financière. Les filiales des sociétés d'État et les organismes en coparticipation n'y sont pas mentionnés. Les informations concernant les responsabilités et propriétés immobilières de chaque organisme sont extraites du Répertoire immobilier central de TPC. Il manque à la liste les informations concernant plusieurs sociétés d'État qui ne communiquent pas de données à TPC.

ORGANISMES AYANT DES PROGRAMMES IMMOBILIERS

Annexe A de la Loi	1 Biens fournis par TPC	2 Pouvoirs indép.	Nombre de bâtiments	Superficie des bâtiments (m^2)	Type d'établissement	Superficie foncière (hectares)
Agriculture		X	2,621	835,968	Établissements de recherche, terrains	875,269
Communications		X	71	32,033	Laboratoires de recherche, stations de contrôle	931
Consommation et Corp.	X					
Emploi et Immigration	X					
Énergie, Mines et Ressources		X	123	25,700	Établissements de recherche	902
Environnement		X	6,316	654,166	Parcs, sites historiques, canaux historiques, établissements de recherche, stations météorologiques	12,826,995
Affaires extérieures		X	1,832	23,211	Résidences et chancelleries à l'étranger	42
Finances	X					
Pêches et Océans		X	862	191,948	Établissements de recherche, ports pour petites embarcations, ports de pêche	2,665
Affaires indiennes		X	1,827	546,068	Réserves indiennes, propriétés dans le Grand nord	13,404

Note 1: Les organismes figurant sur la liste sont ceux dont tous les besoins immobiliers sont satisfaits au moyen de propriétés possédées ou louées par Travaux Publics Canada.

Note 2: Les organismes figurant sur cette liste sont ceux qui jouissent en matière de biens immobiliers de pouvoirs distincts de ceux de Travaux Publics Canada. Dans de nombreux cas, leurs locaux, surtout dans la région de la capitale nationale, sont fournis par Travaux Publics Canada. Leurs pouvoirs indépendants sont réservés aux biens immobiliers spécifiques correspondants à des programmes spéciaux.

I.N.D.: Informations non disponibles.

ORGANISMES AYANT DES PROGRAMMES IMMOBILIERS

Annexe A de la Loi	1 Biens fournis par TPC	2 Pouvoirs indép.	Nombre de bâtiments	Superficie des bâtiments (m^2)	Type d'établissement	Superficie foncière (hectares)
Assurances	X					
Justice	X					
Travail	X					
Défense nationale		X	29,273	10,669,586	Bases et stations militaires	2,005,784
Santé et Bien-Être social		X	732	174,546	Services médicaux pour les Indiens et dans le Nord, laboratoires de recherche	169
Revenu national		X	225	18,309	Services douaniers	106
Travaux publics	X		4,700	7,944,203	Bâtiments polyvalents, bâtiments à destination spéciale, installations maritimes, biens excédentaires	4,552,753
Expansion industrielle régionale	X					
Secrétariat d'État	X					
Solliciteur général	X					
Approvisionnements et Services	X					
Transports		X	4,267	1,277,878	Aéroports, ports, services de formation professionnelle	184,618
Anciens combattants		X	27	5,505	Bâtiments médicaux	
Conseil du Trésor	X					42

ANNEXE A

ORGANISMES AYANT DES PROGRAMMES IMMOBILIERS

Annexe A de la Loi	1 Biens fournis par TPC	2 Pouvoirs indép.	Nombre de bâtiments	Superficie des bâtiments (m^2)	Type d'établissement	Superficie foncière (hectares)
Bureau du vérificateur général	X					
Conseil canadien des relations de travail	X					
Commission canadienne des droits de la personne	X					
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes	X					
Agence canadienne de développement international	X					
Service correctionnel du Canada		X	1,608	794,100	Pénitenciers	7,726
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	X					
Commission canadienne sur la détermination de la peine	X					
Commission canadienne des transports	X					
Bureau du Directeur général des élections	X					
Commission d'enquête sur les pratiques de commercialisation de l'industrie de la pomme de terre de l'Est du Canada		X				
Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi		X				
Commission d'enquête sur l'industrie canadienne d'abattage des phoques		X				
Commission sur la politique des pêches du Pacifique		X				

ANNEXE A

ORGANISMES AYANT DES PROGRAMMES IMMOBILIERS

Annexe A de la Loi	1 Biens fournis par TPC	2 Pouvoirs indép.	Nombre de bâtiments	Superficie des bâtiments (m^2)	Type d'établissement	Superficie foncière (hectares)
Commission de révision du code criminel	X					
Bureau des relations fédérales-provinciales	X					
Investissement Canada	X					
Commission d'appel de l'immigration	X					
Ministère d'État des sciences et de la technologie	X					
Office national de l'énergie	X					
Conseil national de commercialisation des produis agricoles	X					
Office national du film	X					
Bibliothèque nationale	X					
Administration du pipeline du nord	X					
Bureau de l'administrateur de la loi anti-inflation	X					
Bureau du commissaire à la législature fédérale	X					
Bureau du commissaire aux langues officielles	X					
Bureau de la coordinatrice, Condition féminine	X					

ORGANISMES AYANT DES PROGRAMMES IMMOBILIERS

Annexe A de la Loi	1 Biens fournis par TPC	2 Pouvoirs indép.	Nombre de bâtiments	Superficie des bâtiments (m^2)	Type d'établissement	Superficie foncière (hectares)
Bureau du secrétaire du gouverneur général	X					
Bureau de l'administrateur de l'agence du transport des grains	X					
Bureau des commissaires à l'information et à la protection de la vie privée	X					
Bureau des indemnisations pétrolières	X					
Agence de surveillance du secteur pétrolier	X					
Bureau du Conseil privé	X					
Archives publiques	X					
Commission de la fonction publique	X					
Commission des relations de travail de la fonction publique	X					
Greffe de la Cour fédérale du Canada	X					
Greffe de la Cour canadienne de l'impôt	X					
Commission sur les pratiques restrictives du commerce	X					

ORGANISMES AYANT DES PROGRAMMES IMMOBILIERS

ANNEXE A

Annexe A de la Loi	1 Biens fournis par TPC	2 Pouvoirs indép.	Nombre de bâtiments	Superficie des bâtiments (m^2)	Type d'établissement	Superficie foncière (hectares)
Gendarmerie royale du Canada		X	2,058	603,122	Détachement et services de formation	1,106
Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada	X					
Commission royale sur le désastre marin de l'Ocean Ranger						
Statistique Canada	X					
Commission de révision des lois	X					
Cour suprême du Canada	X					
Commission du tarif	X					
Commission nationale des libérations conditionnelles	X					

ANNEXE A

ORGANISMES AYANT DES PROGRAMMES IMMOBILIERS

Annexe B de la Loi	1 Biens fournis par TPC	2 Pouvoirs indép.	Nombre de bâtiments	Superficie des bâtiments (m^2)	Type d'établissement	Superficie foncière (hectares)
Office de stabilisation des prix agricoles	X					
Commission de contrôle de l'énergie atomique	X					
Commission de l'emploi et de l'immigration	X					
Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail	X					
Corporation de disposition des biens de la Couronne	X					
Directeur des règlements aux soldats	X					
Directeur, Loi sur les terres destinées aux anciens combattants	X					
Conseil économique du Canada	X					
Office des prix des produits de la pêche	X					
Conseil de recherches médicales	X					

ORGANISMES AYANT DES PROGRAMMES IMMOBILIERS

ANNEXE A

Annexe B de la Loi	1 Biens fournis par TPC	2 Pouvoirs indép.	Nombre de bâtiments	Superficie des bâtiments (m^2)	Type d'établissement	Superficie foncière (hectares)
Commission des champs de bataille nationaux	X	X	9	1,599	Les plaines d'Abraham	95
Musées nationaux du Canada	X					
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	X					
Conseil des sciences du Canada	X					
Conseil de recherches en sciences sociales	X					
Conseil national de recherches du Canada		X	277	267,385	Laboratoires, terrains	2,065

ANNEXE A

ORGANISMES AYANT DES PROGRAMMES IMMOBILIERS

Annexe C (Partie 1)	1 Biens fournis par TPC	2 Pouvoirs indép.	Nombre de bâtiments	Superficie des bâtiments (m^2)	Type d'établissement	Superficie foncière (hectares)
Administration de pilotage de l'Atlantique	X					
Énergie atomique du Canada limitée		X	448	405,088	Établissements d'administration, de fabrication et de recherche	10,822
Société d'assurance-dépôts du Canada	X					
Société immobilière du Canada limitée		X	7,690	725,109	Mirabel, Vieux Port de Montréal, Vieux Port de Québec	29,891
Société canadienne d'hypothèques et de logement		X	86	79,335	Bâtiments administratifs et résidentiels	479
Société canadienne des postes		X	3,078	2,168,457	Établissements administratifs, succursales postales	491
Arsenaux canadiens limitée		X	130	98,750	Établissements d'administration, de fabrication	431
Corporation commerciale canadienne	X					
Commission canadienne du lait	X					
Office des provendes du Canada	X					
Corporation Place du havre Canada	X				Pas d'établissements; construction en cours	
Canadian National (West Indies) Steamships, Ltd.	X					

ANNEXE A

ORGANISMES AYANT DES PROGRAMMES IMMOBILIERS

Annexe C (Partie 1)	1 Biens fournis par TPC	2 Pouvoirs indép.	Nombre de bâtiments	Superficie des bâtiments (m^2)	Type d'établissement	Superficie foncière (hectares)
Société canadienne des brevets et d'exploitation Ltd.	X					
Office canadien du poisson salé	X					
Société de développement du Cap-Breton		X	IND	IND	Bâtiments administratifs, opérationnels	IND
Construction de défense (1951) Limitée	X				Pas d'établissement; agent de passation des contrats	
Société d'expansion des exportations	X					
Société du crédit agricole	X					
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	X					
Administration de pilotage des Grands lacs	X					
Corporation Harbourfront		X	IND	IND	Terrains d'aménagement du port de Toronto	IND
Administration de pilotage des Laurentides		X				
Loto Canada Inc.	X					

ANNEXE A

ORGANISMES AYANT DES PROGRAMMES IMMOBILIERS

Annexe C (Partie 1)	1 Biens fournis par TPC	2 Pouvoirs indép.	Nombre de bâtiments	Superficie des bâtiments (m^2)	Type d'établissement	Superficie foncière (hectares)
Commission de la capitale nationale		X	1,402	84,754	Parcs, bâtiments administratifs, logements, édifices historiques, terrains	45,570
Commission d'énergie du nord canadien		X	201	34,809	Bâtiments administratifs et opérationnels	10,745
Administration de pilotage du Pacifique		Biens fournis par TC				
Pêcheries Canada Inc.		Biens fournis par MPO				
Monnaie royale canadienne		X	2	14,317	Bâtiments administratifs et de fabrication	59
St. Anthony Fisheries Limited		Biens fournis par MPO				
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent		X	277	55,403	Bâtiments administratifs, ponts, voie maritime	10,849
Societa a Responsibilita Limitata immobiliare San Sebastiano		Biens fournis par les Affaires extérieures				
Conseil des normes du Canada	X					
Uranium Canada Ltd.	X					
Via Rail		X	IND	IND	Gares	IND

ORGANISMES AYANT DES PROGRAMMES IMMOBILIERS

Annexe C (Partie II)	1 Biens fournis par TPC	2 Pouvoirs indép.	Nombre de bâtiments	Superficie des bâtiments (m^2)	Type d'établissement	Superficie foncière (hectares)
Air Canada		X	IND	IND	Bâtiments administratifs et opérationnels	IND
Société d'expansion des investissements du Canada		X	IND	IND	Établissements commerciaux	IND
Société canadienne des ports		X	372	1,163,192	Établissements et terrains portuaires	36,749
Canadien national		X	IND	IND	Gares, hôtels, terrains, etc.	IND
Société du port de Halifax		X	IND	IND	Équipements et terrain portuaires	IND
Société du port de Montréal		X	IND	IND	Équipements et terrains portuaires	IND
Société des transport du Nord Ltée		X	237	35,207	Bâtiments administratifs et opérationnels	341
Port de Québec		X	IND	IND	Équipements et terrains portuaires	IND
Pétro Canada		X	IND	IND	Bâtiments administratifs et opérationnels	IND
Société du Port de Prince Rupert		X	IND	IND	Équipements et terrains portuaires	IND
Téléglobe Canada		X	23	20,668	Bâtiments administratifs et opérationnels	1,144
Société du port de Vancouver		X	IND	IND	Équipements et terrains portuaires	IND

ANNEXE A

ORGANISMES AYANT DES PROGRAMMES IMMOBILIERS

Organismes exemptés	1 Biens fournis par TPC	2 Pouvoirs indép.	Nombre de bâtiments	Superficie des bâtiments (m^2)	Type d'établissement	Superficie foncière (hectares)
Banque du Canada		X	IND	IND	Bâtiments administratifs	IND
Radio-Canada		X	485	394,615	Bâtiments administratifs et opérationnels	1,870
Conseil des arts	X					
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne		X	IND	IND	Bâtiments administratifs	IND
Commission canadienne du blé		X	IND	IND	Bâtiments administratifs et opérationnels	IND
Centre de recherche sur le développement internationnel	X					
Centre national des Arts		X	IND	IND	Bâtiments administratifs	IND

ORGANISMES CONSULTÉS

AUTRES GOUVERNEMENTS (POUR L'ORGANISATION ET LES PRATIQUES DE GESTION)

Royaume-Uni	-	Property Services Agency
États-Unis	-	General Services Administration
Colombie-Britannique	-	British Columbia Building Corporation
Ontario	-	Ministère des Services gouvernementaux
Québec	-	Société immobilière du Québec
Terre-Neuve	-	Department of Public Works and Services

ASSOCIATIONS ET FIRMES PRIVÉES

L'Association des ingénieurs-conseils du Canada
Association canadienne de la construction
L'Institut canadien des compagnies immobilières
L'Institut royal d'architecture du Canada
Murray & Murray, Griffiths & Rankin (Architectes)
Neish, Owen, Rowland & Roy (Architectes)
Bregman & Hamann (Architectes)
Page & Steele (Architectes)

ORGANISMES POSSÉDANT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Aéroport municipal d'Edmonton
Virginia Airport Authority
Minneapolis Airports Commission
Airport Operating Council International (Washington)
Federal Aviation Administration (É.-U.)
Virginia Port Authority
American Association of Port Authorities